



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 12
TOMO II

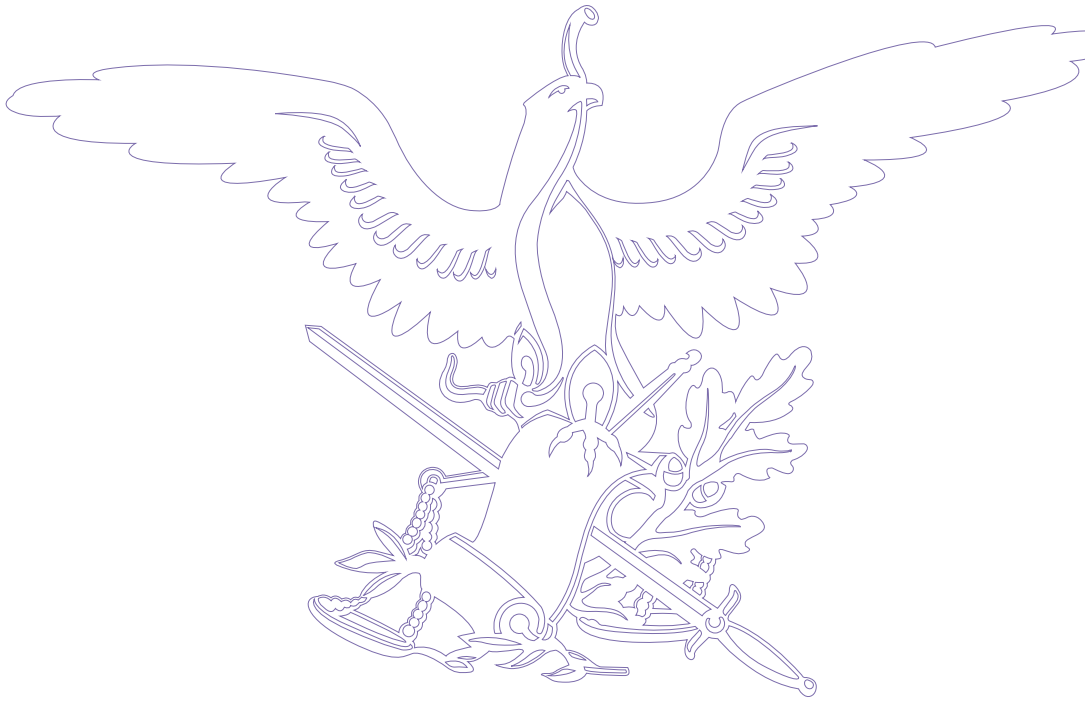
Abril de 2022

Primera Sala y Segunda 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 12
TOMO II

Abril de 2022

Primera Sala y Segunda 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

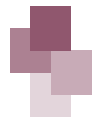
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

DERECHO A LA IGUALDAD. LAS POLÍTICAS DE NO DISCRIMINACIÓN REFUERZAN LA NEUTRALIDAD DE LAS EMPRESAS PROPIETARIAS DE PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS INTERMEDIARIAS DE EMPLEABILIDAD.

NO DISCRIMINACIÓN. LAS EMPRESAS PROPIETARIAS DE PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS INTERMEDIARIAS DE EMPLEABILIDAD NO SON RESPONSABLES POR LOS ACTOS DE DISCRIMINACIÓN COMETIDOS POR LOS USUARIOS EN ÉSTAS, CUANDO ACTÚEN COMO MEDIOS O VEHÍCULOS NEUTROS.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1956/2020. ONLINE CAREER CENTER MÉXICO, S.A.P.I. DE C.V. 11 DE AGOSTO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR, RELACIONADO CON EL DESECHAMIENTO DEL RECURSO. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MÓNICA CACHO MALDONADO.

SUMARIO

La asociación quejosa demandó en la vía ordinaria civil a dos personas jurídicas, la declaración de nulidad de los actos discriminatorios ordenados y



publicados por los demandados, consistentes en ofertas de trabajo en diversas fechas dentro de un portal de Internet perteneciente a una de las demandadas; el retiro de tales convocatorias, así como diversas formas de reparación. La sentencia de primera instancia resultó absolutoria. Inconforme con la sentencia, la parte actora interpuso recurso de apelación, misma que fue modificada por la Sala Civil para acoger la declaración de nulidad, el retiro de los anuncios y la publicación de la sentencia, negando las demás formas de reparación. En contra de esa sentencia, una de las demandadas (dueña de la página electrónica) promovió juicio de amparo directo, el cual le fue concedido, para que se le absolviera de las prestaciones reclamadas. Inconforme con dicha resolución la parte tercero interesada, actora en el juicio de origen, interpuso recurso de revisión.

CUESTIONARIO

- ¿Las empresas propietarias de plataformas electrónicas que sirven para intermediar entre los ofertantes y los solicitantes de empleo, son responsables por los actos de discriminación que lleguen a cometer los empleadores al hacer las ofertas de trabajo dentro de la plataforma?

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día once de agosto de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve el amparo directo en revisión 1956/2020, interpuesto por Centro contra la Discriminación, Asociación Civil, por conducto de su representante legal *****, en contra de la sentencia dictada de diecinueve de febrero de dos mil veinte por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el juicio de amparo directo *****.

I. ANTECEDENTES

1. **Juicio de origen.** El quince de febrero de dos mil diecisiete, Centro contra la Discriminación, Asociación Civil, por conducto de su representante legal



*****, demandó en la vía ordinaria civil a Protección Agropecuaria Compañía de Seguros, Sociedad Anónima y Online Career Center México, Promotora de Inversión de Capital Variable, las siguientes prestaciones:¹

a. La declaración judicial de que está legitimada para promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional, conforme al artículo 1o. constitucional y artículo 1o. de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, Resolución 53/144, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

b. La declaración judicial de nulidad de los actos discriminatorios ordenados y publicados por los demandados, consistentes en las ofertas laborales de fechas 16 de febrero y 14 de mayo, ambos del 2015, así como la de 15 de febrero del 2017, correspondientes a once anuncios mandados publicar por la empresa Protección Agropecuaria Compañía de Seguros, S.A., dentro del portal de Internet de la empresa Online Career Center México, S.A.P.I. de C.V., con la consecuencia de tenerse por no puestas, por ser una conducta discriminatoria conforme al artículo 1o. constitucional.

c. La orden de retiro de las convocatorias discriminatorias ordenadas y publicadas por los demandados, en todas sus partes discriminatorias, prohibidas en el artículo 1o. constitucional.

d. La orden judicial de que los demandados se abstengan de repetir los actos discriminatorios que se les imputan, apercibidos que de reincidir serán responsables de los daños y perjuicios causados, además de que se dictarán en su contra las medidas reparatorias y disuasorias de carácter económico que en derecho correspondan, así como las medidas de apremio que resultan procedentes conforme a la ley.

¹ Los antecedentes se obtienen de lo expuesto en la sentencia de amparo recurrida, en sus páginas 5 a 24.



e. Una disculpa pública que deberán hacer los demandados en el mismo medio de difusión en el cual cometieron los actos discriminatorios.

f. La fijación de una suma dineraria que busque prevenir la repetición de los actos discriminatorios cometidos por los enjuiciados (daños punitivos), que deberán cuantificarse al momento de dictar sentencia definitiva en cumplimiento al artículo 17 constitucional y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

g. La indemnización en dinero a que se refiere el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), que corresponde a la actora, por el daño moral que le fue causado por cada uno de los demandados al incurrir en conductas discriminatorias, que han conllevado que su reputación y la consideración que de ella tienen los demás se vea mermada, prestación que será cuantificable en ejecución de sentencia, en cumplimiento al artículo 17 constitucional y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

h. La publicación de un extracto de la sentencia firme que se dicte en el presente controvertido, en el mismo medio de difusión en el cual cometieron los actos discriminatorios reclamados, así como en los que determine el Juez.

i. El pago de gastos y costas.

2. El conocimiento del asunto correspondió al Juez Quincuagésimo Séptimo de lo Civil de la Ciudad de México, quien admitió la demanda, la registró con el número ***** y ordenó emplazar a las demandadas.

3. Por proveído de fecha veintiocho de junio de dos mil diecisiete, el Juez del conocimiento tuvo por contestada en tiempo la demanda.

4. Seguido el juicio en sus etapas procesales, el cinco de marzo de dos mil diecinueve, el Juez de origen dictó sentencia absolutoria, al considerar que la parte actora no acreditó su acción y las partes demandadas justificaron las excepciones; asimismo, no hizo condena en costas.



5. **Apelación.** Inconforme con la resolución anterior, la parte actora interpuso recurso de apelación, el cual fue del conocimiento de la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, radicándolo bajo el toca *****¹, la que mediante resolución de doce de septiembre de dos mil diecinueve, resolvió modificar la sentencia apelada, a fin de declarar la legitimación de la actora, así como la nulidad de los anuncios de ofertas de trabajo reclamados, ordenar su retiro de la página de Internet donde fueron publicados y ordenar la publicación de los puntos resolutivos de la sentencia, por tres ocasiones, en el mismo medio en que se difundieron las ofertas de trabajo discriminatorias; se absolvió del resto de las prestaciones y no se hizo condena en costas.

6. **Amparo directo.** Inconforme con dicho pronunciamiento, la parte demandada Online Career Center México, S.A.P.I. de C.V., promovió juicio de amparo directo, el cual quedó registrado con el número ***** (relacionado con el amparo directo *****², promovido por la parte actora Centro contra la Discriminación, A.C.), del índice del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

7. El Tribunal Colegiado del conocimiento, en sesión de diecinueve de febrero de dos mil veinte, dictó sentencia en el sentido de conceder el amparo para el efecto de dejar insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, emitir otra en la que, siguiendo los lineamientos de la ejecutoria de amparo, se absuelva a la quejosa de las prestaciones que le fueron reclamadas.

8. **Recurso de revisión.** La parte tercero interesada, por conducto de su representante legal, interpuso recurso de revisión en contra de la resolución anterior por medio de escrito digitalizado, presentado a través del portal de servicios en línea del Poder Judicial de la Federación el tres de agosto de dos mil veinte.

9. Por proveído de trece de agosto de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal resolvió admitir el referido recurso de revisión, registrándolo con el

² En sesión de diecinueve de febrero de dos mil veinte, se dictó sentencia en el sentido de negar el amparo a la quejosa.



número 1956/2020, así como se ordenó su radicación en la Primera Sala del propio órgano, dado que la materia del asunto corresponde a su especialidad, y se turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, integrante de esa Sala.³

10. La Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos a la ponencia designada para elaborar el proyecto de resolución correspondiente, por acuerdo de su presidente de veintiséis de octubre de dos mil veinte.⁴

II. COMPETENCIA

11. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece y publicado el veintiuno de mayo del dos mil trece, en virtud de haberse interpuesto en contra de la sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en materia civil, donde se alega la subsistencia de temas de constitucionalidad.

III. OPORTUNIDAD

12. El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, pues la sentencia se notificó por lista a las partes el martes tres de marzo de dos mil veinte; surtió efectos al día siguiente miércoles cuatro, por lo que el plazo de diez días que el artículo 86 de la Ley de Amparo concede para interponer el recurso de revisión corrió del jueves cinco de marzo al martes cuatro de agosto de dos mil veinte, con exclusión en el cómputo de los días siete, ocho, catorce y quince, por corresponder a sábados y domingos, y el dieciséis también inhábil en términos del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Jus-

³ Fojas 3 a 6 del acuerdo de admisión perteneciente al amparo directo en revisión 1956/2020.

⁴ Fojas 1 a 3 del archivo electrónico perteneciente al amparo directo en revisión 1956/2020.



ticia de la Nación. Asimismo, ante la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, en Acuerdos Generales del Pleno Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020 y 12/2020, se declararon inhábiles desde el dieciocho de marzo hasta el quince de julio, y por el Acuerdo General Número 13/2020 se canceló el periodo de receso del dieciséis de julio al dos de agosto, pero se prorrogó durante ese periodo la suspensión de plazos en los asuntos de su competencia, por lo cual se mantuvieron inhábiles.

13. Finalmente, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo General Número 14/2020, de veintiocho de julio de mismo año, se reanudaron los plazos suspendidos desde el dieciocho de marzo de dos mil veinte, a partir del tres de agosto de dos mil veinte, lo que implica su reanudación en el punto en el que quedaron pausados y no su reinicio.

14. Por tanto, si el recurso de revisión se presentó el tres de agosto de dos mil veinte, de manera electrónica, su presentación es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

15. La recurrente está legitimada para interponer el presente recurso de revisión, toda vez que es la parte tercero interesada, y la personería de su representante quedó reconocida dentro del juicio de amparo directo en el que se dictó la sentencia recurrida.

V. PROCEDENCIA

16. En términos de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal; la fracción II del artículo 81 de la Ley de Amparo vigente y la fracción III del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que el recurso de revisión interpuesto contra las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en los juicios de amparo directo sea procedente, es necesario que las mismas decidan sobre la constitucionalidad de normas legales (leyes federales y locales, tratados internacionales y reglamentos federales y locales) o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de algún derecho humano contenido en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien, que en dichas resoluciones se omita hacer un pronunciamiento al respecto cuando se hubiera planteado en la



demanda. Además, es necesario que la cuestión de constitucionalidad tenga la potencialidad de llevar a la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. En todos los casos, la decisión de la Corte en vía de recurso debe limitarse a la resolución de las cuestiones propiamente constitucionales.

17. Los requisitos de procedencia de la revisión en amparo directo han sido interpretados y clarificados en numerosas tesis jurisprudenciales y aisladas de esta Corte y desarrollados normativamente por el Acuerdo General Plenario Número 9/2015, que contiene los criterios para identificar cuándo es procedente este recurso excepcional. En esa labor de identificación se distinguen dos momentos.

18. En el primero se parte de que el recurso de revisión es procedente en contra de las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre y cuando en ellas se decida o se omita decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, siempre que dichos temas hubieren sido planteados en la demanda de amparo.

19. En adición a lo anterior y como segundo paso debe analizarse, para efectos de la procedencia del recurso, si los referidos temas de constitucionalidad entrañan la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, requisitos que se actualizan cuando:

i) Se advierta que el tema dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o,

ii) Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o por haberse omitido su aplicación.

20. En el caso se consideran satisfechos los requisitos de procedencia, ya que como señala la recurrente en sus agravios del recurso de revisión, lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito implica cierta asignación de contenido a la



prohibición de no discriminación establecida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

21. Esto, al señalar que la empresa propietaria de la plataforma o página electrónica en la cual se hacen las ofertas de trabajo discriminatorias no es responsable de ese contenido, bajo ciertas condiciones.

22. Por lo cual procede tener como materia de este recurso determinar si efectivamente resulta válida esa interpretación en términos constitucionales; lo cual es susceptible de generar un criterio de importancia y trascendencia, debido a que no se tienen precedentes en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en los cuales se hubiere analizado ese tema.

VI. ESTUDIO DE FONDO

23. **Conceptos de violación.** En lo que interesa a la materia de este recurso, la parte quejosa expresó lo siguiente en su segundo concepto de violación:

a) La quejosa consideró vulnerados en su perjuicio los principios de legalidad, debido proceso, estricta aplicación de la ley, acceso a la justicia, así como los de congruencia, exhaustividad y equidad procesales, ya que la responsable, al dictar la sentencia, indebidamente equipara las conductas realizadas por ambos codemandados.

b) Con fundamento en el artículo 286 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, es un hecho notorio que la quejosa es una sociedad mercantil que presta el servicio de espacio para la publicación de vacantes de empleo en la muy conocida plataforma OCC Mundial.

c) Por tanto, si la quejosa sólo es una plataforma en la cual sus contratantes publican oportunidades de empleo, es evidente por consecuencia que ella no tiene decisión alguna sobre el tipo de ofertas que se publican en la plataforma, única y exclusivamente es un intermediario que no tiene injerencia alguna ni conocimiento de las características de las vacantes que se publican en la página, pues ello depende de los terceros que utilizan el servicio.



d) Menciona que, al prestar el servicio de espacio para la publicación de vacantes de empleo, en la plataforma hay varios apartados que deben de ser llenados por las personas físicas o morales que utilicen el servicio para ofrecer distintas vacantes como son: requisitos, conocimientos, oferta, etc.

e) Sin embargo, la plataforma cuenta con reglas para la publicación, mismas que se encuentran en los términos y condiciones de uso del servicio disponibles en: https://h3.occ.com.mx/Ayuda/Terminos_Condiciones entre las cuales se menciona expresamente que las empresas que publican las ofertas son las responsables de que éstas estén apegadas a las leyes, en particular a disposiciones antidiscriminatorias, por lo que no deben restringir el acceso al empleo en virtud de origen étnico o nacional, género, edad, talla pequeña, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, lo que podría constituir una conducta que tiene el efecto de revocar el ejercicio de sus derechos y la igualdad real de oportunidades con respecto al resto de los y las demás aspirantes a ocupar un empleo.

f) Por otra parte, la quejosa adujo que en ningún momento tiene apartados discriminatorios como serían género, edad, raza, entre otros, pues en todo momento pone a disposición de los usuarios las herramientas para poder postularse a todas las vacantes de empleo a través del sitio Web, independientemente de que cumplan o no la descripción realizada por el ofertante de empleo, sin hacer distinción alguna entre los candidatos.

g) Por lo que las personas físicas o morales, al momento de publicar las vacantes son las que llenan dichos apartados con la información que ellos consideren pertinente, conducta en la cual la inconforme no interviene en ningún momento, por lo que resulta absurdo que se le condene en el acto reclamado, pues única y exclusivamente prestó un servicio.

h) También alega como ilógico pretender que la quejosa revise todas y cada una de las vacantes que sean publicadas en la plataforma, pues ello conllevaría una carga económica y técnica que sería imposible de realizar y por ello es aplicable el principio de que nadie está obligado a lo imposible.



i) Señala que de todas las pruebas rendidas en juicio no se puede concluir de manera lógica jurídica que la quejosa participó en cualquiera de las conductas discriminatorias descritas en la sentencia reclamada, por lo cual debe tenerse incumplida la carga de la prueba de la actora, y vulnerado el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, por no realizarse la valoración probatoria de manera adecuada.

j) En ese sentido, señala, se le está condenando por actos ajenos o de un tercero, a realizar una publicación que tiene un costo.

24. **Consideraciones de la sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado declaró fundado el segundo concepto de violación, porque la publicación de la oferta de trabajo fue realizada por la codemandada de la quejosa, en la página electrónica de ésta, bajo su propia responsabilidad y el contenido no puede imputarse a la quejosa, para considerarla responsable de la discriminación contenida en las publicaciones.

25. Lo anterior, ya que la quejosa ha establecido políticas congruentes con el respeto a los derechos humanos de las personas a fin de evitar actos discriminatorios por alguna condición a las personas a quienes se dirigen las publicaciones, de ahí que su responsabilidad en la especie, se limita a señalar los lineamientos que deben contener las publicaciones en su página, por lo que si éstas los transgreden, al traducirse en actos de discriminación, su contenido es imputable a quien realiza la publicación y no a quien sólo ha dispuesto la plataforma electrónica para que se publiquen las ofertas de empleo.

26. El contenido de las publicaciones de ofertas de empleo en la página electrónica debió acatar los lineamientos precisados en ella, en donde se menciona expresamente que es responsabilidad directa de las empresas que publican las ofertas, apegarse a las leyes, en particular a las disposiciones antidiscriminatorias, no restringiendo el acceso al empleo en virtud de origen étnico o nacional, género, edad, talla pequeña, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, lo que podría constituir una conducta que tiene el efecto de anular el ejercicio de sus derechos y la



igualdad real de oportunidades con respecto al resto de los y las demás aspirantes a ocupar un empleo y, por tanto, se hacen bajo responsabilidad de quien hace la oferta de trabajo.

27. La quejosa considera su actuación de buena fe, pues ella sólo presta su plataforma electrónica para las ofertas de empleo y por ello quien publica es responsable del contenido de las publicaciones, y si contienen actos de discriminación por no observar las disposiciones legales correspondientes, la imputante se encontraba ajena a ellas pues no derivan de su voluntad.

28. Por tanto, la manifestación de la quejosa de no tener responsabilidad sobre el contenido de la oferta de trabajo publicada en su plataforma es suficiente para concederle el amparo, pues tal responsabilidad corresponde a quien utilizó el medio, por ser quien debe ajustarse a las leyes, reglas y políticas antidiscriminatorias.

29. Por otra parte, la inconforme no está obligada a verificar todas las publicaciones, pues en cada caso el titular de la oferta de trabajo a publicar es quien debe verificar que su contenido no sea discriminatorio.

30. Por lo cual no se puede concluir que la inconforme participó en cualquiera de las conductas que la autoridad responsable consideró como discriminatorias, debido a que la quejosa no los cometió, toda vez que, en el caso la publicación es expresión de voluntad de la codemandada, y si incurrió en cualquiera de las conductas de discriminación, no se puede reprochar a la quejosa en el caso concreto.

31. Asimismo, señaló que el medio de comunicación como el de la especie, donde los usuarios publican anuncios de ofertas de empleo, no puede llevar a cabo actos de censura previa de los anuncios, porque las características de los empleos y de los perfiles que se buscan para llenar dichas vacantes, son responsabilidad plena de quien los solicita, y en la plataforma sólo se limita a concentrar en su espacio las ofertas de trabajo, sin que pueda limitar a los anunciantes sobre el contenido de las ofertas, por lo que la responsabilidad de su contenido sólo atañe a los anunciantes.



32. Con base en lo anterior, concedió el amparo para el efecto de que se absolviera a la quejosa de las prestaciones reclamadas.

33. **Agravios.** En su escrito de agravios, la parte recurrente manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

a) La recurrente alega que el recurso de revisión procede debido a la interpretación directa efectuada en la sentencia recurrida al artículo 1o. de la Constitución, en cuanto al derecho a la no discriminación, en la cual se estableció que una empresa dedicada al reclutamiento de personal como la quejosa, no está obligada a acatar ese derecho fundamental.

b) Esto es, se interpreta que las empresas encargadas de difundir las ofertas de empleo con contenido discriminatorio en su página web o electrónica no están obligadas a cumplir el deber de no discriminación, al no ser responsables de la publicación de las ofertas de trabajo, pues el contenido es responsabilidad de los usuarios de las páginas, sin tomar en consideración que están obteniendo un beneficio económico por la publicación y difusión de un acto ilícito.

c) Y que a esas empresas no corresponde prohibir ese tipo de publicaciones en sus páginas, pues considera suficiente con que dichas empresas imputen o cedan la responsabilidad a los usuarios, pero se pasa por alto que obtienen un lucro o beneficio económico al dar publicidad a ofertas de empleo discriminatorias, alentando que dichas conductas se sigan llevando a cabo por sus usuarios.

d) Con dicha interpretación, señala, el Tribunal Colegiado parece establecer un caso de excepción a la aplicación del precepto constitucional citado, en favor de las mencionadas empresas difusoras; lo cual constituye una barrera al derecho de acceso a la justicia en violación al artículo 17 de la Constitución, así como 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

e) Considera vulnerado el artículo 1o. de la Constitución, con la incorrecta interpretación realizada sobre su contenido, por el cual se permite que empresas o medios de difusión de ofertas discriminatorias continúen cometiendo esos actos contra personas de cierta edad o género, sin que impongan medidas reparatorias o condena alguna por su actuación ilícita.



f) Según el tribunal, esas empresas sólo difunden y dan publicidad a publicaciones con contenido discriminatorio, pues su actuar es de buena fe, sin que les corresponda prohibir las publicaciones, al ser suficiente que imputen o cedan la responsabilidad a los usuarios.

g) Es decir, tienen conocimiento de las conductas prohibidas por el artículo 1o. de la Constitución, pero lejos de auxiliar a su observancia, les importa poco si sus usuarios lo hacen o no, escudándose en el hecho de publicar en su página la prohibición de no discriminar, llegando al absurdo de que, si no impiden o restringen la actuación de los usuarios, sí lucran o cobran por los servicios.

h) Interpretación desafortunada porque pasa por alto el hecho de que no puede hablarse de buena fe en las empresas, pues su servicio de difusión no es gratuito, por lo que lucran con actos discriminatorios.

i) El argumento de que esas empresas sólo difunden, pero no son responsables de la autoría de la oferta de empleo discriminatoria es tanto como sostener que también es factible difundir ofertas laborales que constituyan delitos, como contratación de menores a centros nocturnos, para ser sicarios, reclutar mujeres para lenocinio o trata de personas, etcétera. Pero si no lo hacen, es porque tienen plena conciencia de su ilicitud, por lo cual de la misma manera debe procederse en el caso.

j) Por tanto, el artículo 1o. de la Constitución no contiene caso de excepción alguno, de manera que el Tribunal Colegiado no atendió al principio pro persona.

k) Por tanto, es inválido el argumento de que esas empresas no estén obligadas a verificar las publicaciones que difunden, reservando dicha obligación solamente a la persona encargada de elaborarlas, sin que se haya demostrado la supuesta imposibilidad técnica y económica para llevarlo a cabo.

l) Además, no existiría acto de censura previa si la empresa encargada de la difusión de ofertas de empleo prohibiera las de contenido discriminatorio; pues tales ofertas no constituyen formas de pensar ni ideas, sino un ilícito que puede reputarse delito conforme al artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal



ahora Ciudad de México, y su similar artículo 149 Ter del Código Penal Federal, con fundamento en la jurisprudencia titulada: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES."⁵

m) Por lo que, considera que deberá revocarse la resolución que se impugna, condenando a la parte quejosa responsable de la publicación y difusión de las ofertas de empleo con contenido discriminatorio, así como al pago y cumplimiento de todas y cada una de las prestaciones que le fueron reclamadas en el juicio de origen, al quedar más que acreditado la incorrecta interpretación del artículo 1o. constitucional por parte del Tribunal Colegiado, atentando en contra del artículo 17 constitucional y contra los artículos 8, 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

34. **Problemática por resolver:** De acuerdo con lo expuesto previamente, esta Primera Sala estima que el problema a resolver se plantea conforme a la siguiente cuestión:

35. **¿Las empresas propietarias de plataformas electrónicas que sirven para intermediar entre los ofertantes y los solicitantes de empleo, son responsables por los actos de discriminación que lleguen a cometer los empleadores al hacer las ofertas de trabajo dentro de la plataforma?**

36. Antes de dar respuesta a la pregunta es importante aclarar que dentro del cuestionamiento no se plantea, como pretende la recurrente, la determinación de si cabe hacer alguna excepción a la prohibición constitucional de no discriminación, ya que no fue ése el sentido de la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado de Circuito en la sentencia recurrida, ni se advierte que pueda llegar a tener ese efecto.

37. Lo anterior, ya que la concesión del amparo para absolver a la empresa propietaria de la plataforma electrónica intermediaria de las ofertas y las solicitudes de empleo, tiene como presupuesto que el acto de discriminación com-

⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2007, Tomo XXV, página 1523 y registro digital: 172476.



probado en el juicio fue cometido directamente por la empresa usuaria al hacer ofertas de trabajo dentro de la página electrónica, codemandada en el juicio de origen; de manera que la resolución no implica la autorización a empresas como la quejosa para actuar con discriminación, sino más bien si puede atribuírsele responsabilidad por la discriminación en que incurren los usuarios de su plataforma.

38. Cabe mencionar por último que esta interpretación no se ocupará de la responsabilidad directa de las empresas intermediarias en el mercado laboral, derivadas de algún acto de discriminación en el que hayan incurrido por sí mismas, sino solamente lo concerniente a la actuación discriminatoria de terceros, sus usuarios.

39. Aclarado lo anterior, esta Primera Sala estima que los propietarios de las páginas electrónicas que sirven como plataforma intermediaria entre ofertantes y solicitantes de empleos no serían responsables por los actos de discriminación en los cuales lleguen a incurrir los empleadores usuarios al formular las ofertas de empleo, cuando actúen como medios o vehículos neutros para hacer posible la conexión entre quienes ofrecen trabajo y quienes buscan obtenerlo.

40. Máxime si la actuación neutra de la intermediaria se ve reforzada con la previsión de una advertencia en los "términos y condiciones" que rigen el uso de la plataforma y deben aceptar los usuarios, sobre la importancia de cumplir la obligación de no discriminar, sin restringir el acceso al empleo por los mencionados motivos, y responsabilizarlos de llegar a hacerlo no obstante la advertencia.

41. Lo que implica no incitar o sugerir la comisión de actos de discriminación de empleadores con formularios o fichas de ofertas de empleos en los cuales se encuentren campos sobre las características de los aspirantes que se refieran a variables claramente discriminatorias como el origen étnico, la preferencia sexual, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; o que la asesoría prestada a los usuarios empleadores sobre la forma de elaborar su oferta laboral sugiera o aconseje requisitos basados en estereotipos y no en requisitos profesionales determinantes para el puesto de que se trate.



42. En efecto, conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones o preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

43. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en la situación de inferioridad. Por lo cual no se considera admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no correspondan a su única e idéntica naturaleza.⁶

44. Como ha sostenido esta Primera Sala, en el ámbito laboral las conductas discriminatorias pueden tener lugar con motivo de la aplicación de sesgos injustificados relacionados con preconcepciones sobre el éxito, la imagen y la rentabilidad económica de las empresas, lo que provoca que quienes incumplan los requisitos que suelen exigirse sobre edad, sexo, apariencia o alguna otra cuestión por el estilo, se consideren disvaliosas o no aptas para un puesto de trabajo, independientemente de su preparación.⁷

45. Lo anterior, en la inteligencia de que en cada caso concreto debe analizarse si la diferencia de trato se encuentra justificada cuando debido a la

⁶ Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02, de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrafo 45. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrafo 87.

⁷ Tesis 1a. CDXXXI/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. SE ACTUALIZA UNA DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE CUANDO DICHO FACTOR SE COMBINA CON OTROS ASPECTOS COMO EL GÉNERO Y LA APARIENCIA FÍSICA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 229 y registro digital: 2008095.



naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o al contexto en que se lleve a cabo, lo exigido constituya un requisito profesional esencial y determinante en el puesto de trabajo, que sea proporcionado y con un objetivo legítimo.⁸

46. Con lo cual se busca hacer compatibles la libertad de contratación del empleador con el derecho a la igualdad; procurando que en la selección de personal no se incurra en exclusiones injustificadas.

47. Ahora bien, la discriminación puede llevarse a cabo en sus distintas fases de: reclutamiento y selección, contratación, retribución, condiciones laborales y extinción del contrato.

48. La etapa de reclutamiento y selección es previa al contrato e incluye todos los procedimientos que permitan captar a las personas potencialmente adecuadas para desempeñar un puesto de trabajo, los cuales pueden ir desde las ofertas que se publicitan en los medios de comunicación hasta las que se realizan al interior del lugar de trabajo. Así como la aplicación de las pruebas de selección, las entrevistas y la calificación, en su caso, de los méritos.⁹

49. Es en esta etapa en la cual participan las empresas intermediarias entre ofertantes y solicitantes de empleo o puestos de trabajo, cuya principal función es facilitar el encuentro o intercambio entre dichos sujetos, a fin de que se produzcan las contrataciones de trabajo o empleo.

50. En ese sentido, normalmente ponen a disposición de éstos alguna plataforma o medio en el cual puedan hacerse llegar los ofrecimientos o convoca-

⁸ Tesis 1a. CDXXXII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. JUICIO DE RAZONABILIDAD PARA DETERMINAR SI UN ACTO CONTIENE UNA DIFERENCIA DE TRATO CONSTITUCIONAL.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 226 y registro digital: 2008093.

⁹ Tesis 1a. CDXXXV/2014 (10a.), titulada: "DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE EDAD EN EL ÁMBITO LABORAL. EL ANÁLISIS QUE REALICE EL JUZGADOR PUEDE INCLUIR LAS CONDUCTAS DESPLEGADAS EN LA FASE DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DEL PERSONAL.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 224 y registro digital: 2008091.



torias para ciertas vacantes, así como las solicitudes; e incluso pueden llegar a brindar alguna asesoría sobre la mejor forma de llevarlas a cabo.

51. Considerando lo anterior, no son dichas empresas quienes determinan el contenido de las ofertas de trabajo, sino que se limitan a difundirlas o transmitir las tal como son elaboradas por quienes buscan cubrir las vacantes en sus puestos de trabajo.

52. Así que son los usuarios oferentes de empleo los directamente responsables en cuanto a los requisitos que imponen a los aspirantes para ciertos empleos, especialmente si éstos resultan en una exclusión injustificada o de discriminación, por no constituir un requisito profesional esencial y determinante en el puesto de trabajo, que sea proporcionado y con un objetivo legítimo, sino que esté basado en sesgos o prejuicios.

53. En tal caso se actualizaría una discriminación directa claramente imputable al sujeto que la lleva a cabo, en tanto que respecto a la dueña de la plataforma no sería clara esa imputación, por no ser ella quien impuso los requisitos o exigencias injustificados, sino sólo cumplió la función de transmitirla, funcionando como un vehículo o medio neutral.¹⁰

54. Posición neutral que puede verse reforzada si dentro de las cláusulas de los "términos y condiciones" que rigen el uso de la plataforma, a los cuales quedan sujetos los usuarios, se les advierte claramente sobre el cumplimiento a la obligación de *ius cogens* de no discriminar a nadie o no restringir el acceso al empleo en virtud de alguna categoría que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular el ejercicio de sus derechos y la igualdad real de oportunidades respecto al resto de los aspirantes a ocupar un empleo. Así como advertirles de la responsabilidad en que incurrirían de desacatar esa cuestión no obstante la advertencia.

¹⁰ Al respecto se cita, *mutatis mutandis*, el contenido de la tesis 1a. XLV/2010, titulada: "MEDIOS DE COMUNICACIÓN. TRATÁNDOSE DE UN REPORTAJE NEUTRAL NO EXISTE EL DEBER DE AQUÉLLOS DE VERIFICAR O CALIFICAR SI LA INTROMISIÓN A LA INTIMIDAD ES LEGÍTIMA O NO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 929 y registro digital: 164987.



55. No obsta para lo anterior el hecho de que las empresas intermediarias obtengan beneficios económicos por su actividad, ya que tal circunstancia no influiría ni sería determinante para cambiar la naturaleza de su función como medio o vehículo de conexión entre quienes ofrecen trabajo y quienes aspiran a obtenerlo.

56. De la misma manera, por su función intermediaria no podría resultar exigible a dichas empresas la de filtrar o impedir la publicación de ofertas de empleo que puedan resultar discriminatorias, ya que puede haber casos en que la definición de ese aspecto podría ser cuestionable o dudoso, sin que le corresponda a ella tal determinación en su carácter de vehículo neutro para difundir las ofertas de empleo. Además, lo anterior no podría equipararse al caso de ofertas de empleo que puedan constituir un delito, caso en el cual cobra aplicación el deber ciudadano de informar o denunciar a las autoridades correspondientes.

57. Con todo, no debe desconocerse la importancia del papel que desempeñan dichas empresas en el mercado de trabajo, especialmente en la parte en que pueden llegar a asesorar a sus usuarios sobre la mejor forma de realizar sus ofertas y proposiciones.

58. Así, es importante en el mantenimiento de su actuación neutral, que dichas empresas no propicien los actos de discriminación en sus usuarios, con asesorías que sugieran o aconsejen la exigibilidad de ciertos perfiles o requisitos injustificados para el puesto de trabajo en cuestión o que no se ajusten al estándar de razonabilidad establecido en la jurisprudencia de la Suprema Corte.

59. En esa línea, en las fichas y formularios puestos a disposición de los empleadores en su plataforma no debe existir la posibilidad de llenar campos referentes a categorías claramente excluyentes como las preferencias sexuales, la condición social, la condición económica, entre otras, que hayan sido determinantes en la discriminación atribuida al ofertante del empleo.

60. Por tanto, para que pueda responsabilizárseles sobre los actos de discriminación de sus usuarios, tendría que demostrarse que en dicha asesoría



se hacen sugerencias que propician actos de discriminación, por aconsejar la exigencia de requisitos o condiciones injustificados que no correspondan a un requisito profesional esencial y determinante en el puesto de trabajo, que sea proporcionado y con un objetivo legítimo, sino que esté basado en prejuicios; es decir, por haber recomendado exigir variables que no se ajusten al mencionado estándar de razonabilidad.

61. En tal caso sí podría responsabilizarse a la empresa intermediaria de la conducta del usuario, ya que habría estado motivada o influenciada por su incorrecto o indebido asesoramiento. Caso en el que incluso quedaría desvirtuada o invalidada la posible cláusula de advertencia para no incurrir en discriminación.

62. Ahora bien, como dicha interpretación corresponde en esencia con la realizada por el Tribunal Colegiado de Circuito, en cuanto se tuvo en cuenta que la conducta es directamente atribuible a la codemandada que realizó la oferta de trabajo, en tanto que la quejosa, por el contrario, estableció dentro de los términos y condiciones la advertencia de ajustarse a la regla de *ius cogens* de no discriminar al hacer las ofertas de empleo, y sin que por otra parte, se haya alegado que la empresa propició la forma de discriminación comprobada en juicio, lo procedente es, en la materia de la revisión, confirmar la sentencia recurrida que concedió el amparo a la empresa quejosa.

VII. DECISIÓN

63. Por lo expuesto y como la interpretación efectuada en esta ejecutoria corresponde en esencia con la realizada por el Tribunal Colegiado de Circuito, en cuanto se tuvo en cuenta que la conducta discriminatoria demostrada en juicio es directamente atribuible a la codemandada que realizó la oferta de trabajo, en tanto que la quejosa, por el contrario, estableció dentro de los términos y condiciones la advertencia de ajustarse a la regla de *ius cogens* de no discriminar al hacer las ofertas de empleo, y sin que por otra parte, se haya alegado que la empresa propició la forma de discriminación comprobada en juicio, lo procedente es, en la materia de la revisión, confirmar la sentencia recurrida que concedió el amparo a la empresa quejosa.



64. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a Online Career Center México, Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable, contra la sentencia de doce de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, dentro del toca ***** , para los efectos señalados en la sentencia recurrida.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al tribunal de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra del voto emitido por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

Firman la Ministra presidenta de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

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



Nota: Las tesis aisladas 1a. CDXXXI/2014 (10a.), 1a. CDXXXII/2014 (10a.) y 1a. CDXXXV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO A LA IGUALDAD. LAS POLÍTICAS DE NO DISCRIMINACIÓN REFUERZAN LA NEUTRALIDAD DE LAS EMPRESAS PROPIETARIAS DE PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS INTERMEDIARIAS DE EMPLEABILIDAD.

Hechos: Una empresa publicó una oferta de empleo en una plataforma de Internet donde hacía una distinción no justificada en razón de la edad de las personas aspirantes.

Criterio jurídico: La Primera Sala determinó que las empresas propietarias de plataformas electrónicas de empleabilidad que establezcan políticas de no discriminación para regir el uso de la plataforma refuerzan su neutralidad frente a los actos discriminatorios que puedan cometer las personas usuarias de la plataforma.

Justificación: En el ámbito laboral las conductas discriminatorias pueden tener lugar con motivo de la aplicación de sesgos injustificados o prejuicios que atentan contra la dignidad humana y que tienen por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, en específico, el derecho a la igualdad. Se considera que la posición neutral de las empresas propietarias de las plataformas electrónicas de empleabilidad se ve reforzada al establecer políticas congruentes con el respeto a los derechos humanos a fin de evitar actos discriminatorios. Ello implica no incitar o sugerir la comisión de actos de discriminación de empleadores con formularios o fichas de oferta de empleo en los cuales se encuentren campos sobre las características de los aspirantes que se refieran a variables claramente discriminatorias como el origen étnico, la preferencia sexual o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Ello, aunado a que las em-



presas propietarias de plataformas electrónicas intermediarias cuenten con un apartado legal de términos y condiciones que rijan el uso de la plataforma.

1a./J. 23/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 1956/2020. Online Career Center México, S.A.P.I. de C.V. 11 de agosto de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular, relacionado con el desechamiento del recurso. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Tesis de jurisprudencia 23/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

NO DISCRIMINACIÓN. LAS EMPRESAS PROPIETARIAS DE PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS INTERMEDIARIAS DE EMPLEABILIDAD NO SON RESPONSABLES POR LOS ACTOS DE DISCRIMINACIÓN COMETIDOS POR LOS USUARIOS EN ÉSTAS, CUANDO ACTÚEN COMO MEDIOS O VEHÍCULOS NEUTROS.

Hechos: Una empresa publicó una oferta de empleo en una plataforma de Internet donde hacía una distinción no justificada en razón de la edad de las personas aspirantes.

Criterio jurídico: La Primera Sala determinó que los propietarios de las páginas electrónicas que sirven como plataforma intermediaria entre ofertantes y solicitantes de empleos no serán responsables por los actos de discriminación en los cuales lleguen a incurrir los empleadores usuarios al formular las ofertas de empleo, cuando actúen como medios o vehículos neutros para hacer posible la conexión entre quienes ofrecen trabajo y quienes buscan obtenerlo.

Justificación: En el ámbito laboral las conductas discriminatorias pueden tener lugar con motivo de la aplicación de sesgos injustificados o prejuicios



que atentan contra la dignidad humana y que tienen por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, en específico, el derecho a la igualdad. Si las empresas propietarias de plataformas electrónicas intermediarias actúan como medios o vehículos neutros, para difundir ofertas de empleo, no serán responsables por los actos de discriminación en que incurran los usuarios. Al respecto, cabe hacer mención que el mantenimiento de dicha actuación neutral radica en que dichas empresas no propicien o inciten a cometer actos de discriminación y establezcan políticas congruentes con el respeto a los derechos humanos a fin de evitar actos discriminatorios por alguna condición de las personas a quienes se dirigen las publicaciones. De ahí que su responsabilidad en la especie, se limita a señalar los lineamientos que deben contener las publicaciones en su página, por lo que si éstas los transgreden, al traducirse en actos de discriminación, su contenido es imputable a quien realiza la publicación y no a quien sólo ha dispuesto la plataforma electrónica para que se publiquen las ofertas de empleo. Máxime si la actuación neutra de la intermediaria se ve reforzada con la previsión de una advertencia en los "términos y condiciones" que rigen el uso de la plataforma y deben aceptar los usuarios, sobre la importancia de cumplir la obligación de no discriminar, sin restringir el acceso al empleo por los mencionados motivos, y responsabilizarlos de llegar a hacerlo no obstante la advertencia.

1a./J. 24/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 1956/2020. Online Career Center México, S.A.P.I. de C.V. 11 de agosto de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular, relacionado con el desechamiento del recurso. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Tesis de jurisprudencia 24/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DERECHO A LA IMAGEN. EL ARTÍCULO 216 BIS DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR ES APLICABLE PARA SU PROTECCIÓN CUANDO AQUÉLLA SE UTILIZA SIN CONSENTIMIENTO DEL TITULAR.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4083/2020. INGRID CORONADO FRITZ Y OTRO. 11 DE AGOSTO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

SUMARIO

Este asunto deriva de una controversia civil en la que se demandó la declaración de que la demandada actuó ilícitamente al utilizar la imagen de la accionante, entre otras prestaciones. El Juez de primera instancia acogió parcialmente las pretensiones de los actores. Inconformes con la decisión anterior las partes interpusieron sendos recursos de apelación, que llevaron a modificar la sentencia de primera instancia. En contra del fallo de segunda instancia, la demandada promovió juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado concedió el amparo para el efecto de que se inaplicara el artículo 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor. No conformes con lo anterior, los terceros interesados interpusieron el recurso de revisión de amparo directo, que es materia de esta resolución.

CUESTIONARIO

¿La interpretación de los artículos 87 y 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, en el sentido de que son inaplicables cuando se alega la violación al derecho a la propia imagen, transgrede el derecho a una reparación integral?



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de once de agosto de dos mil veintiuno, emite la siguiente

RESOLUCIÓN

Correspondiente al amparo directo en revisión 4083/2020, interpuesto por Ingrid Coronado Fritz y Otro, en contra de la sentencia dictada el quince de octubre de dos mil veinte por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo *****.

I. ANTECEDENTES

1. **Juicio de Origen.** Ingrid Coronado Fritz, por sí y en representación de Emiliano López Coronado, promovió juicio ordinario civil en contra de Grupo Editorial Notmusa, Sociedad Anónima de Capital Variable (en adelante Grupo Editorial Notmusa), de quien demandó lo siguiente:

A. La declaración judicial de que la demandada actuó ilícitamente en contra de la parte actora, al utilizar su imagen, sin autorización, para la comercialización de distintos ejemplares de la revista "TV Notas".

B. El pago de daños y perjuicios, por el daño material causado, que no podrá ser inferior a 40% (cuarenta puntos porcentuales) del precio de venta al público de cada revista en la que se ha cometido la conducta ilícita, cuantificados en la secuela procesal, **de acuerdo con lo previsto por el artículo 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor.** (Énfasis añadido)

C. El pago de intereses causados, desde la fecha en que quede firme la condena al pago de la indemnización en cantidad líquida, hasta que se satisfaga totalmente, al tipo legal.

D. La declaratoria judicial de que la demandada causó daño moral a los actores, como consecuencia de la divulgación de información de su vida privada e íntima, así como del uso indebido de su imagen en la revista "TVNotas" y en Internet, bajo el supuesto ejercicio del derecho a la libertad de expresión e in-



formación, por afectar la vida privada, el honor, la reputación, así como la percepción y consideración que de los actores se tiene.

E. El pago de una indemnización por el daño moral causado por la divulgación de esa información, los cuales deberán ser cuantificados a partir de las circunstancias del caso.

F. La publicación y divulgación de la sentencia de condena que se dicte en el juicio, a costa de la demandada, en todos los medios de comunicación y formatos en que la demandada causó daño moral, con igual relevancia y número de ocasiones en que fueron difundidas las agresiones.

G. Costas.

2. Del asunto conoció la Juez Cuarta de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien registró el asunto con el número ***** y mediante sentencia dictada el veintiuno de abril dos mil diecisiete, en la que declaró la actuación ilícita de la demandada al realizar diversas publicaciones en la revista, la condenó a la reparación del daño moral, al pago de daños y perjuicios causados por daño material cuantificables en ejecución de sentencia, así como al pago de intereses.

3. **Recurso de apelación.** En contra de tal determinación, las partes interpusieron sendos recursos de apelación de los que conoció la Séptima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se registró con el número de toca *****. El siete de febrero de dos mil veinte se resolvió modificar la sentencia apelada.

4. La Sala responsable modificó la sentencia de primera instancia para hacer relación de otras publicaciones en las que la demandada actuó ilícitamente, determinó que la indemnización por daño moral sería de \$***** M/N (*****) para cada uno de los actores y, condenó a la demandada al pago de daños y perjuicios equivalentes al 40% del precio de venta al público de cada revista en la que se utilizó la imagen de la actora, en términos del artículo 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor.



II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

5. **Juicio de amparo directo.** La demandada promovió juicio de amparo directo, cuyo conocimiento correspondió al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en donde quedó registrado como amparo directo

6. En sesión de quince de octubre de dos mil veinte, dicho Tribunal Colegiado concedió el amparo, para los efectos siguientes:

- a) La autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada;
- b) En su lugar, dicte nueva sentencia, en la cual:

1. Reitere lo que no es materia de la concesión del amparo.

2. Sobre la base de las consideraciones de esta ejecutoria, estime que el artículo 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor es inaplicable al caso, por lo que los daños y perjuicios deben examinarse conforme, a la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen aplicable en esta ciudad.

3. En lo demás, resuelva conforme a sus atribuciones, con plenitud de jurisdicción.

7. **Recurso de revisión.** Los terceros interesados interpusieron recurso de revisión mediante escrito presentado el doce de noviembre de dos mil veinte en la Oficina de Correspondencia del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

8. Recibidos los autos en este Alto Tribunal, en acuerdo de primero de diciembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el asunto con el número de expediente 4083/2020, admitió a trámite el recurso de revisión y lo turnó para su estudio al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.



9. **Avocamiento.** En proveído de diez de marzo de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación avocó el asunto a la Sala que preside y ordenó el envío de los autos a la ponencia designada para la elaboración del proyecto correspondiente.

III. PRESUPUESTOS PROCESALES

10. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente¹ para conocer el presente recurso de revisión, mismo que fue interpuesto de manera oportuna² y por parte legitimada.³

IV. PROCEDENCIA

11. El presente recurso de revisión resulta procedente, según lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Plenario Número 9/2015.

12. En las disposiciones apuntadas consta que, por regla general, las sentencias que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito en los juicios de amparo

¹ Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que el recurso de revisión se interpone en contra de la sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito al resolver un juicio de amparo directo.

² La sentencia recurrida se notificó por lista a los recurrentes, el veintisiete de octubre de dos mil veinte, notificación que surtió sus efectos al día hábil siguiente, esto es, el veintiocho del mismo mes. Así, el plazo de diez días que el artículo 86 de la Ley de Amparo concede para la interposición del recurso de revisión, transcurrió del veintinueve de octubre al doce de noviembre de dos mil veinte. Del anterior cómputo deben descontarse los días treinta y uno de octubre, primero, siete y ocho de noviembre de dos mil veinte, por ser inhábiles en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Así, como el dos de noviembre del mismo año, por ser inhábil en términos de la Circular 17/2020 del Consejo de la Judicatura Federal. Por tanto, si el recurso de revisión fue presentado el doce de noviembre de dos mil veinte, debe concluirse que esa interposición fue oportuna.

³ En virtud de que fue suscrito por los terceros interesados en el juicio de amparo directo que se recurre a través del medio de impugnación que ahora se resuelve.



directo son inatacables; sin embargo, por excepción, tales sentencias serán susceptibles de ser impugnadas mediante recurso de revisión, si el Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció u omitió hacerlo sobre temas propiamente constitucionales; es decir, sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la interpretación directa de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de algún derecho humano reconocido en los tratados suscritos por el Estado Mexicano.

13. Adicionalmente al requisito apuntado, se exige que la resolución del asunto permita fijar un criterio de importancia y trascendencia, entendiéndose que será así cuando se advierta que: a) dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; b) lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.⁴

14. En el caso, ambas exigencias se encuentran satisfechas pues, como lo afirma el recurrente, el Tribunal Colegiado llevó a cabo la interpretación del artículo 87 de la Ley Federal sobre Derechos de Autor, para concluir que si bien esa norma tutela de manera incipiente el derecho a la imagen, esto acontece como una reminiscencia protectora mínima de ese derecho, que se introdujo como contrapeso al derecho de autor en casos vinculados con la imagen aprovechada por un autor en ejercicio de derechos autorales o conexos, en momentos en que no existía una regulación interna al respecto; empero, que, acorde con los artículos 1, 3 y 5 de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, en el supuesto en que surja una afectación al derecho a la propia imagen derivado del abuso del derecho de la información y de la libertad de expresión, es indiscutible que la ley aplicable será, a nivel interno, dicha ley local y ninguna otra con preferencia, con la salvaguarda prevista en el artículo 2o. de la ley de

⁴ Punto segundo del Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo.



responsabilidad, que dice que a falta de disposición expresa de este ordenamiento, serán aplicables las del derecho común contenidas en el Código Civil para esta ciudad, en todo lo que no se contraponga al ordenamiento.

15. A partir de esa consideración, el tribunal de amparo estimó igualmente inaplicable el artículo 216 Bis de la propia ley.

16. En opinión de la recurrente, la interpretación que en tal sentido formuló el tribunal de amparo es restrictiva de sus derechos humanos, pues le impide ejercer su derecho a una reparación integral, específicamente su derecho a ver retribuidos los daños y perjuicios que, como un aspecto de índole material, se generaron en su esfera jurídica.

17. Al respecto, no pasa por alto para esta Primera Sala que dicha interpretación guarda estrecha relación con aspectos relativos a la aplicación de la ley lo que, por regla general, atiende a una cuestión de legalidad; sin embargo, el planteamiento de la recurrente descansa en que dicha interpretación tiene un alcance de mayor relevancia al inmiscuir también una cuestión de carácter sustantivo, como es la restricción al derecho a una reparación integral por los daños que, en su concepto, se generaron a la demandante, con motivo de la publicación de las imágenes que estima transgresoras de su derecho a la propia imagen.

18. En ese tenor, si bien la aplicación de la ley a un caso concreto constituye un aspecto de legalidad, lo cierto es que cuando se alega que la interpretación a partir de la cual se estima aplicable, o inaplicable, cierta disposición, no se apega al marco de regularidad constitucional, la sospecha así planteada da lugar a que el tribunal de control constitucional deba verificar que sea correcta la interpretación que dio lugar a su aplicación o inaplicación al caso concreto.

19. Es aplicable, contrario sensu, la tesis aislada 2a. LXIX/2018 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que esta Primera Sala comparte⁵ y que a la letra dice:

⁵ Véase también la jurisprudencia 2a./J. 55/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo II,



"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA APLICACIÓN DE UNA LEY PUEDE ANALIZARSE EN ESE RECURSO CUANDO EXISTAN ELEMENTOS PARA CONSIDERAR QUE LA INTERPRETACIÓN QUE LLEVÓ A AQUÉLLA ES INCONSTITUCIONAL. Si bien la aplicación de la ley a un caso concreto constituye un aspecto de legalidad, lo cierto es que cuando se alega que una norma no se apega al marco de regularidad constitucional, y ante la sospecha sobre su inaplicabilidad al caso específico, el tribunal de control constitucional puede, en primer orden, verificar que sea correcta la interpretación que dio lugar a su aplicación al caso concreto, pues de ello depende que realice o no el examen sobre su inconstitucionalidad. Considerar lo contrario, es decir, entender que el tribunal de control constitucional no debe cuestionar lo que llevó a aplicar la norma al caso específico, limitaría sus atribuciones obstaculizando su labor de control constitucional so pretexto de no estar facultado para resolver cuestiones de legalidad, cuando éstas son condición para el ejercicio de protección de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."⁶

20. Por otro lado, el análisis de esa cuestión puede dar lugar a la emisión de un criterio importante y trascendente para el orden jurídico nacional, pues si bien existen precedentes en torno a esa cuestión, lo definitivo es que se trata de consideraciones que, en su momento, fueron emitidas *obiter dicta*, al no corresponder a la cuestión principal entonces planteada.

mayo de 2014, página 804, con registro digital: 2006486, cuyos rubro y contenido dicen: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESTE RECURSO SE ENCUENTRA LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE LA NORMA GENERAL CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNA, AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD. La circunstancia de que con base en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal sea el máximo intérprete del Texto Fundamental, no implica que tenga alguna vinculación con la interpretación realizada por los órganos del Estado, incluidos los tribunales ordinarios y los de amparo, lo cual constituye el fundamento constitucional para determinar en última instancia sobre la constitucionalidad o no de la disposición jurídica objeto de control. Así, los pronunciamientos de esta naturaleza encuentran especial sentido en la labor jurisdiccional unificadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacando al respecto, que dentro de las cuestiones propiamente constitucionales que son materia del recurso de revisión en amparo directo se encuentra la relativa a la interpretación de la autoridad responsable o del Tribunal Colegiado de Circuito de la norma general cuya constitucionalidad se impugna, ya que para determinar si ésta es o no contraria a la Constitución, es preciso que previamente se conozca el significado de dicha norma."

⁶ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 1248, Décima Época, con registro digital: 2017584.



ESTUDIO

21. El estudio de este asunto se realizará a partir de la siguiente pregunta:

¿La interpretación de los artículos 87 y 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, en el sentido de que son inaplicables cuando se alega la violación al derecho a la propia imagen, transgrede el derecho a una reparación integral?

22. Para dar respuesta a dicha interrogante, resulta conveniente sintetizar los argumentos de la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios propuestos por los recurrentes.

23. **Demanda de amparo.** En vía de conceptos de violación, la quejosa Grupo Editorial Notmusa, Sociedad Anónima de Capital Variable, alegó que la sentencia emitida por la Sala responsable es violatoria de los artículos 1o., 14, 16 y 17 de Constitución Federal, ya que fue emitida en contravención a los derechos de igualdad, debido proceso, fundamentación, motivación e imparcialidad.

24. Dicha peticionaria del amparo adujo que al juicio de origen no le era aplicable la Ley Federal del Derecho de Autor, ya que las partes no son autores de obra alguna ni son titulares de derecho conexo alguno (intérpretes o ejecutantes).

25. También argumentó que la Sala responsable indebidamente pretende que una persona moral asuma responsabilidades que solamente pueden ser cumplidas por una persona física como son la autoría de una nota periodística, expresión de opiniones y libertad de información.

26. Además, la sociedad quejosa refirió que la autoridad responsable dejó de lado que la misma tercero interesada hizo publicidad de su vida en medios. En ese tenor, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, pues la privacidad y el derecho que aduce la tercero interesada que se transgredió en su perjuicio, fue agotado previamente, pues fue la misma tercera quien ventiló su vida privada en los medios, de ahí que, en su opinión, debía declararse la ausencia de responsabilidad.



27. También la editorial demandada se dolió de que se le arrojó la carga probatoria respecto a la veracidad o no de las notas periodísticas, pasando por alto que solamente el autor de las notas tiene acceso y conocimiento de ellas.

28. Asimismo, en sus conceptos de violación expuso que debió dictarse una sentencia atendiendo a las particularidades del caso, pues la tercero interesada se ubica en una situación especial al pertenecer al mundo del espectáculo y, por ello, como sucedió en el caso, su vida privada se ventila por ella misma o por terceros en los medios. En esa línea, refirió que al ser una figura pública, despliega actos de interés público en términos de lo dispuesto en los artículos 7, fracción VII, y 34, fracción II, ambos de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia imagen en el Distrito Federal.

29. En otro aspecto, la sociedad quejosa argumentó que se le da un trato discriminatorio, ya que sólo se llamó a la peticionaria del amparo a juicio y no a los demás medios de comunicación que han publicado información privada de la tercero interesada.

30. Por otra parte, la quejosa manifestó que en el caso no se actualizó la figura de real malicia o malicia efectiva, ya que se debió difundir información falsa y no sólo eso, sino que se debió tener la intención de dañar, lo cual no sucedió y la tercero interesada no lo acreditó. Aunado a ello, se dolió de que se violaron sus derechos, ya que la Sala responsable pretendió aplicarlo a una figura pública y no a un servidor público.

31. En otro orden de ideas, se inconformó de que no se aplicaron las leyes correspondientes al caso en concreto, cuando desde la contestación del juicio de origen se expresó que lo legal es que se resolviera el asunto con base en la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal y al Código Civil para el Distrito Federal, por cuanto a los supuestos daños causados.

32. En la misma línea argumentativa, expuso que era inaplicable el artículo 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, pues era un hecho controvertido que al no estar en venta obras fotográficas por parte de la quejosa, sino que



se trató de publicaciones periódicas en las que apareció el retrato de la actora y tampoco se trató de servicios a través de los cuales se viole algún derecho de autor cuya titularidad le corresponda a la tercero interesada.

33. Refirió que no obstante lo antes expuesto, en caso de considerar procedente el precepto legal de referencia, se estaría en el supuesto del párrafo segundo del artículo en cita, corriendo a cargo de la actora el acreditamiento de ese extremo, tan fue así que la actora ofreció la prueba testimonial para intentar demostrar su extremo, aunque sin lograrlo.

34. Por otra parte, se dolió de que la autoridad responsable al determinar que la sanción impuesta de pagar el 40% del precio de cada uno de los ejemplares vendidos en los que se ocasionó daño a la tercero interesada, no se atendió a lo establecido en el artículo 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, ya que la quejosa no vendió en ningún momento las obras fotográficas materia del juicio natural.

35. Ahora, la quejosa adujo que la Sala responsable pasó por alto que la actora no acreditó encontrarse en alguno de los supuestos previstos en el artículo 1,916 del Código Civil para el Distrito Federal, ya que no se acreditó que el hecho imputable sea ilícito, haber sufrido con motivo del hecho una afectación, así como que existiera alguna relación de causalidad directa entre el hecho que constituye la causa y el perjuicio.

36. También expresó, en vía de conceptos de violación, que la Sala responsable pasó por alto que objetó todas las pruebas ofrecidas por la tercero interesada y, al efecto hizo referencia a diversos correos electrónicos ofrecidos en el juicio de origen.

37. La peticionaria del amparo arguyó que la Sala responsable le impuso una triple condena, pues a pesar de haberla condenado por daño material, la condena también por daño moral, así como por daños y perjuicios, siendo que el artículo 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, prevé una sola sanción para la configuración de todos los elementos mencionados, aunado a que la tercero interesada no acreditó los daños y perjuicios ocasionados en su patrimonio.



38. **Sentencia del juicio de amparo.** El Tribunal Colegiado desestimó algunas de las alegaciones expresadas, pero consideró fundadas otras, por lo que concedió el amparo solicitado con base a lo siguiente:

39. El tribunal de amparo estimó infundado el argumento de la quejosa consistente en que la actora ha expuesto distintos aspectos de su vida privada a los medios de comunicación previamente, mediante entrevistas, reportajes y programas de televisión, por lo que no tiene derecho a demandar.

40. Lo infundado de tal planteamiento derivó de que, si una persona aduce violación a sus derechos a la vida privada, al honor y/o a la propia imagen por el abuso del derecho de la información y de la libertad de expresión, en términos del artículo 12 de la Declaración de Derechos Humanos, artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 1o. de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en esta ciudad, se encuentra legitimada para promover una acción civil donde reclame su reparación.

41. El Tribunal Colegiado consideró, que el hecho de que una persona sea una figura pública, por haber adquirido notoriedad o fama en el medio artístico, no la abstrae de la protección que las normas internacionales y nacionales le otorgan sobre su vida privada, pues en cada caso debe determinarse el umbral mínimo de protección que les asiste, en consonancia con el interés público de recibir una información específica de su vida privada y el derecho a la libertad de expresión y difusión de contenidos, pero indudablemente debe respetarse el núcleo o contenido esencial de ese derecho humano, para evitar que su excesiva restricción o limitación vacíen su contenido normativo.

42. De ahí que, consideró que el que una persona sea una figura pública por difundir habitualmente hechos y acontecimientos de su vida privada, no quiere decir que el resto de las personas estén autorizadas para entrometerse o inmiscuirse en cualquier aspecto de ésta, sin responsabilidad alguna, porque la fama no elimina sus derechos humanos.

43. Por otro lado, el Tribunal Colegiado desestimó el concepto de violación en el que la quejosa adujo que no es la persona a la que pueden reclamarse



válidamente las prestaciones de la demanda, porque es una persona moral que nada tiene que ver con la afectación de derechos de la actora, que no puede asumir responsabilidades y obligaciones que corresponden a una persona física, derivadas de la autoría y creatividad de la nota periodística.

44. Tal planteamiento fue desestimado por el órgano colegiado, ya que en el caso advirtió que la autoridad responsable estimó que la empresa editorial utilizó tipografías y colores para resaltar ciertos aspectos, lo cual es una aportación editorial de la demandada para jerarquizar la información, lo cual trascendió al fondo de la nota, de ahí que, efectivamente, se actualizó esa causa de responsabilidad de la empresa editorial, en razón de lo siguiente:

45. La casa editorial es responsable de la reparación del daño causado por su actuar ilícito, cuando las características del formato o estilo del diseño gráfico puede contribuir a agravar la afectación ilegal de aspectos concernientes a la vida privada.

46. Así, la demandada, como casa editorial de las revistas cuestionadas, utilizó en todas ellas un diseño para ocasionar un impacto mayúsculo en el público objetivo, lo que generó mayores ganancias, no solamente en la venta de los ejemplares, sino por los insertos de publicidad que contratan distintas marcas comerciales, de manera que no es verdad que solamente haya sido un vehículo para la comisión de los hechos ilícitos, sino la responsable de imposición de estilo y formato en el diseño gráfico final de las publicaciones que sumaron relevancia para la generación del hecho ilícito.

47. Por tanto, contrariamente a lo estimado por la quejosa, como persona moral y empresa editorial, es responsable de la afectación a la vida privada y uso de la imagen de la actora, al realizar con su diseño editorial, aportaciones de fondo.

48. Por otra parte, calificó infundado lo expuesto por la quejosa consistente en que la tercero interesada previamente expuso a los medios de comunicación su vida privada, mediante entrevistas y programas de televisión, por lo que su vida íntima se agotó a tal grado que forma parte del mundo del espectáculo del que tiene derecho de reportar la casa editorial.



49. Lo anterior, ya que el tribunal de amparo determinó que el derecho a la vida privada protege la dignidad y autonomía de las personas de ser independientes y tomar sus propias decisiones relativas a su forma de vivir.

50. Que, ese derecho incluye aspectos tan variados como el respeto a la sexualidad, a la autonomía, a la integridad física y psicológica, el derecho a mantener en sigilo información privada y confidencial, la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, el derecho de que no se almacene y/o divulgue información personal, el impedimento para que una persona sea sujeta a acoso o vigilancia ilegal, las relaciones familiares en su aspecto afectivo, económico y social, la información relativa al culto religioso o ateísmo que se profesa, las preferencias electorales, la prohibición de irrumpir o vigilar ilegalmente el domicilio de las personas, así como el derecho de controlar la difusión de la información que involucre las cuestiones indicadas de manera enunciativa y no limitativa.

51. Que existe una excepción a lo anterior, consistente en que la persona con proyección pública haya difundido voluntariamente la información que le otorga tal calidad, en cuyo caso podrá indagarse y publicarse en ejercicio de la libertad de expresión y derecho a la información.

52. Por otra parte, la quejosa tenía la carga de demostrar que la actora, previa y voluntariamente, ventiló toda la información que la demandada publicó en las revistas controvertidas, toda vez que fue dicha enjuiciada quien aseveró tal situación, por lo que en términos del artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles aplicable en esta ciudad, debió asumir esa carga.

53. La autoridad de amparo consideró inatendible el concepto de violación en el que la quejosa adujo que la Sala responsable aplicó incorrectamente la doctrina de la "malicia efectiva", porque la actora no es un servidor público y, además, porque corresponde demostrar a dicha demandante que la casa editorial tuvo intención de dañarla, lo cual no aconteció.

54. En opinión del tribunal de amparo, la información e imágenes difundidas sobre la actora son claramente íntimas, no se encuentran en el rango del interés público, tampoco versan sobre la actividad desarrollada por la persona que es figura pública, en sus actividades profesionales o artísticas, ni tiene



vinculación alguna con la circunstancia que le da proyección pública, y tampoco quedó demostrado que ella la haya difundido voluntariamente.

55. De esa manera, esa información no entra en el rango de protección de la libertad de expresión e información, por lo que resulta innecesario realizar una ponderación entre el derecho a la información y expresión frente al de intimidad y a la propia imagen. Por lo anterior, en el caso, la acreditación de la malicia efectiva resulta irrelevante en el caso planteado.

56. Finalmente, el órgano jurisdiccional federal estimó fundadas las manifestaciones de la quejosa en las que expresó que la Ley Federal del Derecho de Autor es inaplicable al caso, por no actualizarse el supuesto normativo previsto en el artículo 1o. de dicho ordenamiento, toda vez que la parte demandante no es la autora de obra literaria o artística alguna, ni tampoco titular de derecho conexo alguno, por no ser artista intérprete o ejecutante y, que es inaplicable el artículo 216 Bis de la ley antes referida, de manera que la demandante no tiene derecho a la indemnización prevista en ese precepto, decretada por la Sala responsable.

57. La estimación de esa disidencia estribó en que la ley autoral tiene su fuente original en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con una esfera material de competencia bien delimitada, especializada y exclusiva al derecho de autor y sus derechos conexos, porque expresamente tiene como competencia la protección de los derechos autorales y afines, en donde se incluyen todos los intereses de personas físicas y morales que contribuyen a poner las obras a disposición del público, tales como intérpretes, ejecutantes, productores, etcétera.

58. La autoridad federal hizo referencia a que, los artículos 3 y 4 de la ley autoral, establecen que las obras protegidas por esta ley son aquellas de creación original susceptibles de ser divulgadas o reproducidas en cualquier forma o medio, y que las obras objeto de protección pueden ser: a) según su autor, conocido, anónimas, seudónimas; b) según su comunicación: divulgadas, inéditas, publicadas; c) según su origen: primigenias, derivadas; d) según los creadores que intervienen: individuales, de colaboración, colectivas.



59. En esa misma línea normativa, explicó que el artículo 5 de esa ley prevé que la protección que otorga se concede a las obras desde el momento en que hayan sido fijadas en un soporte material, independientemente del mérito, destino o modo de expresión, y que el reconocimiento de los derechos de autor y de los derechos conexos no requiere registro ni documento de ninguna especie ni quedará subordinado al cumplimiento de formalidad alguna.

60. Destacó que en su artículo 11, ubicado en el capítulo de reglas generales, define el derecho de autor como el reconocimiento que hace el Estado en favor de todo creador de obras literarias y artísticas previstas en el artículo 13 siguiente, en virtud del cual otorga su protección para que el autor goce de prerrogativas y privilegios exclusivos de carácter personal (derecho moral) y patrimonial.

61. Así, en términos de los artículos 24, 26, 26 Bis, 27, 28 y 29 de la ley autoral, los derechos patrimoniales de autor son aquellos que tienen por objeto el provecho económico por el autor mediante la explotación de la obra.

62. También refirió que en el capítulo II denominado "*De las obras fotográficas, plásticas y gráficas*", que comprende a los artículos 85 a 93 del título IV, denominado "De la protección al derecho de autor", trata derechos de los autores de obras pictóricas, escultóricas, de artes plásticas en general, arquitectura, y específicamente de fotografía, entre los que se encuentra el artículo 87, del cual advirtió que reconoce el derecho a la imagen, al establecer que el retrato de una persona, entendiéndose en cualquiera de sus manifestaciones, como la fotografía que se enuncia en el párrafo tercero del precepto, sólo puede ser usado o publicado siempre que se tenga el consentimiento expreso de la persona, o de quienes estén facultados para dar esa autorización, salvo los supuestos que en ese precepto se mencionan.

63. Asimismo, el Tribunal Colegiado estableció que el derecho de autor se determina teleológicamente por la tutela que hace del autor, sus derechos conexos y por la protección que otorga a la obra creada y actos de ejecución y publicidad, con lo que se asegura el respeto a la autoría y a la integridad de lo creado.

64. Además, hizo referencia a que el diecinueve de mayo de dos mil seis, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley de Responsabilidad



Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen aplicable en esta ciudad.

65. Que, en términos del artículo 1 de ese ordenamiento, sus disposiciones se inspiran en la protección de los derechos de la personalidad a nivel internacional y su finalidad es regular el daño al patrimonio moral derivado del abuso del derecho de la información y de la libertad de expresión, de manera que, tratándose de daño al patrimonio moral diverso, el ordenamiento aplicable seguirá rigiendo el Código Civil aplicable en esta ciudad, específicamente, el artículo 1,916.

66. También, consideró que de conformidad con el artículo 5 de ese ordenamiento local, el derecho a la vida privada, al honor y la propia imagen serán protegidos civilmente frente a todo daño que se les pudiere causar derivado de acto ilícito, de acuerdo con lo establecido en esa ley, lo que sería acorde con el artículo 3 de la normatividad, que dice que esa ley tiene por objeto garantizar los derechos de la personalidad, tales como el derecho a la vida privada, al honor y la propia imagen de las personas en la Ciudad de México.

67. De ahí que, la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen aplicable en esta ciudad, tiene un ámbito de aplicación material estrictamente dedicado, entre otros aspectos de la personalidad, a la protección de la imagen.

68. Lo anterior, en razón de que el cuerpo normativo, prevé un capítulo especial de la "propia imagen", que proporciona su concepto, el entendimiento del derecho de toda persona a su propia imagen, los actos ilícitos sobre la propia imagen, los alcances y limitaciones de terceros respecto de ésta.

69. A partir de ello, estimó que el contenido de los artículos 1o., 11 y 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en general, de la totalidad de la reglamentación de la ley autoral, permite establecer que el ámbito material de aplicación de ese cuerpo normativo reglamentario es exclusivamente la protección de los derechos de los autores y derechos conexos.

70. Precisó que, si bien esa normatividad autoral contiene el precepto 87, que tutela de manera incipiente del derecho a la imagen, esto acontece como una reminiscencia protectora mínima de ese derecho, que se introdujo como contra-



peso al derecho de autor en casos vinculados con la imagen aprovechada por un autor en ejercicio de derechos autorales o conexos, en momentos en que no existía una regulación interna al respecto.

71. Empero, que acorde con los artículos 1, 3 y 5 de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, en el supuesto en que surja una afectación al derecho a la propia imagen derivado del abuso del derecho de la información y de la libertad de expresión, es indiscutible que la ley aplicable será, a nivel interno, dicha ley local y ninguna otra con preferencia, con la salvaguarda prevista en el artículo 2o. de la ley de responsabilidad, que dice que a falta de disposición expresa de este ordenamiento, serán aplicables las del derecho común contenidas en el Código Civil para esta ciudad, en todo lo que no se contraponga al ordenamiento.

72. Arguyó que en el caso, la actora demandó la reparación del daño moral y material por la publicación y venta de su imagen, en fotografía y de manera digital en Internet, sin su consentimiento, derivado del abuso del derecho de la información y de la libertad de expresión, por lo que es clara la aplicación de la ley de responsabilidad civil citada.

73. Agregó que, en el asunto que se resuelve no surge la colisión de derechos que pretende atender el artículo 87 de la ley autoral, toda vez que en realidad, la razón de ser de la ley autoral es la protección de los autores, ejecutantes e intérpretes, esto es, los derechos de autor y sus derechos conexos, por lo que la aplicación de ese precepto solamente sería válida si por ejemplo, fuera materia de controversia judicial el derecho autoral que corresponde al autor de las fotografías, esto es, a quien las capturó, o cuando se debatiera algún derecho conexo atinente al derecho autoral de esas fotografías, lo que no acontece en el caso, porque lo que se cuestiona es otro aspecto, que versa exclusivamente sobre un derecho de la personalidad de la persona retratada, protegido ampliamente por distinta ley.

74. Precisó, que no pasaba desapercibido que el artículo 231, fracción II, de la ley autoral, dice que constituyen infracciones en materia de comercio, entre otras conductas, utilizar la imagen de una persona sin su autorización o la de sus causahabientes, cuando sean realizadas con fines de lucro directo o



indirecto. Es así, porque en el caso no se reclama una sanción administrativa, respecto de la que la actora tiene derecho a ejercer la vía que estime correspondientes, sino una reclamación entre particulares.

75. También, estimó que, si bien el otorgamiento de la protección constitucional impide la aplicación al caso del artículo 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, para efectos de la cuantificación de los daños materiales causados, el juzgador deberá examinarlos conforme a la ley aplicable, esto es, la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen aplicable en esta ciudad.

76. **Recurso de revisión.** En contra de la determinación anterior, los recurrentes expresaron los agravios siguientes:

77. Los recurrentes en su primer agravio se duelen de que el Tribunal Colegiado realizó una interpretación restrictiva e inconstitucional del artículo 87 de la Ley Federal del Derecho de Autor, transgresora del derecho humano a la propia imagen, ya que restringió la aplicación y protección del derecho humano a la propia imagen de los recurrentes, al determinar que únicamente es aplicable a los autores, compositores, intérpretes y ejecutantes, por el solo hecho de que el precepto de referencia se encuentra en la Ley Federal del Derecho de Autor, interpretación que consideran contraria a la Constitución Federal y a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

78. Aducen que la interpretación realizada por el órgano de amparo transgrede el derecho a la propia imagen consagrado en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en el cual se establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que en ello pueda incidir cuestiones relativas a la etnia, nacionalidad, sexo, religión o cualquier circunstancia o condición o circunstancia personal que lesione la dignidad humana, de donde deriva la propia imagen. Asimismo, refiere que el derecho antes referido también se encuentra protegido en el artículo 11 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, precepto que establece que debe otorgarse cierta protección a la dignidad de las personas.

79. Argumentan que, el artículo 87 de la Ley Federal del Derecho de Autor se refiere a cualquier persona, que no acota el derecho a la propia imagen a los autores o compositores, máxime que no existe legislación diversa que proteja el derecho a la propia imagen y a su reparación integral.



80. Aducen que el tribunal de amparo pasó por alto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 48/2015, determinó que el derecho a la imagen está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor, y que de cierta manera existen limitantes al derecho de autor.

81. En el mismo orden de ideas, refieren que el Máximo Tribunal al resolver el amparo directo 24/2016, estableció que el derecho a la propia imagen es un derecho protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor, a pesar, de no ser un derecho estrictamente de los autores, pues de esa manera se protegen los derechos de los titulares de la imagen frente a actos de los autores. Aunado, a que en dicha ley también se encuentra regulada la reparación del daño material con motivo de la transgresión del derecho humano a la propia imagen.

82. En su segundo agravio, los recurrentes se duelen de que el Tribunal Colegiado del conocimiento realizó una interpretación inconstitucional de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen para el Distrito Federal y de la Ley Federal del Derecho de Autor para la aplicación de la reparación del daño o una justa indemnización.

83. Lo anterior, bajo el argumento de que el tribunal de amparo precisó que a la quejosa se le debía condenar al pago de una indemnización por concepto de daño material, sin embargo, no consideró que la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen para el Distrito Federal, en el párrafo segundo del artículo primero, establece que únicamente aplicará para regular el daño al patrimonio moral y no material, con lo que se deja de garantizar el derecho a una justa indemnización, ya que tal legislación no prevé una justa reparación de un daño material, mientras que la Ley Federal del Derecho de Autor en sus artículos 216 Bis y 231 sí lo prevé como sanción por utilizar la imagen de una persona sin su autorización.

84. A efecto de fortalecer sus argumentos, hacen referencia a que el amparo directo 24/2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que:

- El derecho a la propia imagen se encuentra protegido en la Ley Federal del Derecho de Autor.
- Que procede la indemnización del daño material de conformidad con la Ley Federal del Derecho de Autor.



- Que la indemnización por violación al derecho a la propia imagen se debe realizar en atención a lo dispuesto en el artículo 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor.

- Que el derecho a la propia imagen no puede considerarse como un derecho exclusivamente autoral.

85. Por otra parte, en el tercer agravio, los recurrentes exponen que el Tribunal Colegiado dejó de juzgar con perspectiva de género, ya que omitió identificar si existen situaciones de género que provoquen un desequilibrio entre las partes, valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o perjuicio de género, en caso de que las pruebas no sean suficientes requerir las necesarias para aclarar la contienda, aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas.

86. Que, con la interpretación restrictiva del artículo 87 de la Ley Federal del Derecho de Autor, misma que en su opinión careció de justificación, se omitió aplicar la protección a la mujer.

87. En el cuarto agravio, se duelen de que en la sentencia recurrida se dejaron de aplicar los derechos humanos que como menor de edad le correspondían al entonces menor recurrente, en esencia, que no se tomó en cuenta que la Suprema Corte de Justicia resolvió el amparo directo 48/2015, en el que atendió un caso análogo en el que se estableció que no importa que el menor sea hijo de dos figuras públicas para proteger su derecho humano a la propia imagen.

88. De ahí que, en su opinión, se debió interpretar el artículo 87 de la Ley Federal del Derecho de Autor atendiendo al interés superior del menor, con el fin de garantizar su pleno desarrollo y la efectiva protección a sus derechos.

89. Hasta aquí las cuestiones necesarias para emitir decisión sobre la procedencia del recurso.

90. En respuesta a la pregunta formulada al inicio de este apartado, a saber: *¿La interpretación de los artículos 87 y 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, en el sentido de que son inaplicables cuando se alega la violación al derecho*



a la propia imagen, transgrede el derecho a una reparación integral?, esta Primera Sala considera que el ejercicio hermenéutico realizado por el Tribunal Colegiado de amparo no corresponde con la doctrina que, en torno al tema, ha generado esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como ahora se explica en la presente ejecutoria.

91. Como punto de partida, debe recordarse que la actora, aquí recurrente, demandó el pago de daños y perjuicios con fundamento en la Ley Federal del Derecho de Autor, además del reclamo de una indemnización por concepto de daño moral, entre otras prestaciones de diversa índole.

92. Debe señalarse en torno a esto que, si bien la quejosa invocó como fundamento de su pretensión en el juicio natural lo dispuesto en los artículos 87 y 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, en realidad no reclamó una afectación a derechos autorales, sino más bien una transgresión al derecho a la propia imagen. A diferencia de los derechos de autor, que nacen de la creación literaria o artística, el derecho a la propia imagen está indisolublemente ligado a la individualidad de la persona.

93. Ahora bien, cabe destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los juicios de amparo directo 24/2016 y 49/2013, ambos derivados de una misma cadena procesal, explicó por qué la legislación autoral mexicana contiene una regulación sobre un derecho que no es de naturaleza autoral, como el derecho a la propia imagen.

94. Ciertamente, con la lectura de las ejecutorias de mérito se advierte que no ha pasado inadvertido para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la circunstancia de que la Ley Federal del Derecho de Autor tutela un derecho que, en apariencia, no corresponde con aquellos a los que se dirigen sus disposiciones. Sin embargo, aún sobre la base de esa situación, estimó que la inclusión de ese derecho en el referido cuerpo de normas se encuentra justificado y ajustado a derecho.

95. En aquellos asuntos se dijo que, a pesar de que el derecho a la propia imagen no está contemplado de forma expresa en la Constitución, como ocurre en otros ordenamientos, esta Suprema Corte ha entendido que ese derecho "debe ser considerado como un derecho fundamental". Al respecto, en el amparo



directo 6/2008,⁷ el Pleno de este Alto Tribunal explicó que el derecho a la propia imagen deriva de la dignidad humana, principio que a su vez está implícitamente contenido en el artículo 1o. constitucional.⁸ En esta línea, en dicho precedente también se sostuvo que este derecho "implica la imagen que uno conserva para mostrarse a los demás y que, como tal, gran parte de la doctrina ubica, a su vez, dentro del derecho a la intimidad, constituyéndose como derechos personalísimos, pertenecientes al ámbito propio del ser humano, fuera de la injerencia de personas extrañas", de tal manera que "[e]l individuo tiene el derecho de decidir, en forma libre, sobre su propia imagen".

96. Por lo demás, esta estrategia argumentativa, consistente en derivar el derecho a la propia imagen de otros derechos fundamentales, ha sido practicada por otros tribunales especializados en derechos humanos. En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo en **Schüssel V. Austria** que la protección de la vida privada derivada del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos comprende elementos de la identidad de una persona,⁹ entre los que se incluye la imagen de ésta, doctrina que posteriormente fue reiterada en **Von Hannover V. Germany**.¹⁰

97. En ese tenor, se dijo, "aunque la inclusión de disposiciones relacionadas con el derecho a la propia imagen en la legislación autoral puede parecer algo extraño, en el derecho comparado este tipo de disposiciones normalmente regulan situaciones donde concurren derechos autorales de una persona y el derecho a la imagen de otra persona, como en aquellos casos en los que alguien capta o

⁷ Sentencia de 6 de enero de 2009.

⁸ Al respecto, véanse las tesis derivadas de dicho precedente de rubro: "DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA." (Novena Época. Registro digital: 165821. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, materias civil y constitucional, tesis P. LXVII/2009, página 7); y "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES." (Novena Época. Registro digital: 165813. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia constitucional, tesis P. LXVI/2009, página 8).

⁹ Sentencia de 21 de febrero de 2002.

¹⁰ Sentencia de 24 de septiembre de 2004.



plasma esa imagen a través de una pintura, un dibujo, una fotografía o algún otro medio audiovisual".¹¹

98. En este orden de ideas, en dichos precedentes también se señaló que "la existencia de este tipo de normas en las legislaciones autorales se justificaría por la necesidad de contar con criterios para resolver los potenciales conflictos que pudieran surgir entre los derechos del autor y los del titular de la imagen", aunque en "en el caso mexicano esa regulación va mucho más allá de ese propósito, puesto que la Ley Federal del Derecho de Autor protege el derecho a la propia imagen en aquellos casos en los que la utilización de una imagen se hace sin el consentimiento del titular (artículo 87), al tiempo que contempla la posibilidad de recibir una indemnización específica por la vulneración a ese derecho (artículo 216 Bis) a través una acción judicial de reparación del daño (artículo 213), además de prever otros mecanismos para la defensa y protección de la propia imagen, como la avenencia (artículos 217 y 218) y el procedimiento de infracción administrativa (artículos 231 y 232)".

99. Es en esos términos que esta Sala ha establecido la doctrina sobre la manera en la que la legislación autoral regula la reparación del daño por violaciones a la propia imagen pues, por un lado, se puso de manifiesto que la Ley Federal del Derecho de Autor no establece la posibilidad de reparar el daño moral ocasionado por la vulneración del derecho a la propia imagen, no obstante, se reconoció que, al tratarse de un derecho inmaterial que puede explotarse comercialmente, dicha legislación sí contempla la posibilidad de reclamar daños materiales por vulneraciones al derecho a la propia imagen y los mecanismos para hacerlo, en el entendido de que la indemnización por daño moral debe analizarse y fundarse en otros cuerpos normativos.

100. Las consideraciones que en tal sentido fueron emitidas en aquellas ejecutorias atienden, entonces, a la estrecha relación que, en el caso del derecho a la propia imagen, guardan los derechos del autor y los del titular de la imagen, por virtud de la cual se hace necesario contar con criterios para resolver los potenciales conflictos que pudieran surgir entre los titulares de ambos derechos, pues

¹¹ Parra Trujillo, Eduardo de la, *El derecho a la propia imagen*, México, Tirant lo Blanch/IPIDEC, 2014, páginas 197-198.



es innegable que, tratándose de publicaciones como las que dieron lugar a la pretensión de la actora en el caso concreto, el éxito en la comercialización de la revista atiende no solamente a la autoría de quien obtuvo la imagen, sino al protagonista de ella.

101. Luego, siendo el personaje de la imagen un elemento esencial en el mercadeo de la publicación, se encuentra la misma justificación que orienta el contenido del artículo 216 Bis de la ley autoral.

102. En las circunstancias apuntadas, en respuesta a la interrogante formulada, debe concluirse que la interpretación de los artículos 87 y 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, en el sentido de que son inaplicables cuando se alega la violación al derecho a la propia imagen, sí transgrede el derecho a una reparación integral, en la medida en que impide la retribución a que se refiere el artículo 216 Bis de dicha legislación.

103. Así las cosas, deben devolverse los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento para que, a partir de la interpretación contenida en esta ejecutoria, resuelva lo que en derecho corresponda.

104. Finalmente, deben declararse inoperantes los restantes argumentos, en torno a la omisión de juzgar con perspectiva de género y de transgresión a los derechos del menor, ya que al margen de que tratan de cuestiones que atañen a aspectos de legalidad guardan estricta relación con la interpretación de los artículos 87 y 216 Bis de la ley autoral de referencia.

VI. DECISIÓN

105. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia impugnada.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen, para los efectos precisados en esta ejecutoria.



Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y, de los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y señora Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 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 aislada 2a. LXIX/2018 (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 55/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas y 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO A LA IMAGEN. EL ARTÍCULO 216 BIS DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR ES APLICABLE PARA SU PROTECCIÓN CUANDO AQUÉLLA SE UTILIZA SIN CONSENTIMIENTO DEL TITULAR.

Hechos: Una persona reclamó en juicio ordinario civil el uso indebido de su imagen conforme al artículo 216 bis de la Ley Federal del Derecho de Autor. La juzgadora que conoció del asunto condenó a la reparación del daño moral, al pago de daños y perjuicios causados por daño material, así como al pago de intereses; seguido el cauce legal correspondiente, la demandada interpuso amparo directo el cual se le concedió y se determinó que el



artículo citado es inaplicable, argumentando que la protección a la imagen se encontraba prevista en la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), y ante tal determinación los terceros interesados interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 216 bis de la Ley Federal del Derecho de Autor es aplicable para la protección al derecho a la propia imagen cuando ésta se utiliza sin consentimiento del titular, por prever mecanismos para la defensa y protección del mismo.

Justificación: El derecho a la propia imagen es un derecho de la personalidad fundamental y personalísimo por ser derivado de la dignidad humana. Así mismo, otorga poder de decisión sobre las representaciones o manifestaciones gráficas de esa imagen y los usos o finalidades que se pretenda dar a éstas. Al ser un derecho fundamental tiene una protección específica frente a la utilización no consentida de la propia imagen con fines meramente comerciales o lucrativos. Así, de la interpretación a la Ley Federal del Derecho de Autor en su artículo 87, se advierte que dicha legislación protege el derecho a la propia imagen en aquellos casos en los que la utilización de una imagen se hace sin el consentimiento del titular, de ahí que el referido artículo 216 bis es aplicable en los casos que se pretenda recibir una indemnización específica por la vulneración a ese derecho.

1a./J. 22/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 4083/2020. Ingrid Coronado Fritz y otro. 11 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Tesis de jurisprudencia 22/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DERECHO DE AUTOR. EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA RESPETA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN, AL LIMITAR QUE SÓLO LAS PERSONAS FÍSICAS PUEDEN SER AUTORAS.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 131/2021. PILDORITA ESTUDIO, S.C.P. 16 DE JUNIO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE APARTA DE ALGUNAS CONSIDERACIONES. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR, RELACIONADO CON EL DESECHAMIENTO DEL RECURSO. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ.

SUMARIO

La persona moral actora demandó de la persona física, entre otras prestaciones, que se le reconociera el carácter de autora del libro *****. En la primera instancia, el Juez de Distrito consideró que no se le podía dar la autoría sobre la obra, en virtud de que tal carácter solamente puede reconocérsele a las personas físicas; dicha determinación fue confirmada en apelación. Inconforme, la persona moral actora interpuso juicio de amparo directo. El tribunal que conoció del asunto negó el amparo, lo que dio origen al presente recurso de revisión, cuya materia se constriñe en determinar si el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor vulnera el principio de igualdad, no discriminación, en virtud de que realiza una distinción discriminatoria entre personas físicas y morales.

CUESTIONARIO

- ¿El artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor es inconstitucional por vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación, al no contemplar que las personas morales sean reconocidas como autores?



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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve el amparo directo en revisión 131/2021, interpuesto por Pildorita Estudio, Sociedad Civil Particular, por conducto de su representante, contra la sentencia dictada el once de noviembre de dos mil veinte, por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, en el juicio de amparo directo *****.

I. ANTECEDENTES

1. **Juicio de origen.** Pildorita Estudio, Sociedad Civil Particular demandó en la vía ordinaria civil de ***** el pago de las prestaciones siguientes:

i. Se declare que la persona moral denominada "Pildorita Estudio", Sociedad Civil Particular, es coautor de la obra denominada *****.

ii. Se declare que la persona moral denominada "Pildorita Estudio", Sociedad Civil Particular, es titular de los derechos morales que le corresponden como coautor de la obra denominada *****.

iii. Se declare que la persona moral denominada "Pildorita Estudio", Sociedad Civil Particular, es titular de los derechos patrimoniales que le corresponden como coautor de la obra denominada *****.

iv. Condene a la demandada al pago de daños y perjuicios derivados de los hechos precisados en la presente demanda, de conformidad con lo establecido en el artículo 216 bis de la LFDA, por lo que se requiere el pago de la cantidad de \$***** (***** en concepto de daños como falta de cumplimiento de una obligación pactada y que será relatada en los hechos de la demanda, así como del *****% (***** por ciento) de las regalías que surgen de la cantidad estipulada como precio de venta al público del producto original en concepto de perjuicio por la privación de la ganancia lícita que debiera haber



obtenido mi representada en su calidad de coautora del libro por los derechos tutelados de la LFDA.

v. Condene a la demandada a pagar el importe que le corresponde a mi representada de las regalías que surjan por la venta de los ejemplares vendidos del libro ***** tanto de la primera edición así como también de las futuras ediciones en caso de que llegaran a realizarse.

vi. Condene a la demandada al pago de daño moral que se produjeron de los hechos narrados en la presente demanda de conformidad con lo establecido en el artículo 216 bis de la LFDA. En virtud del derecho de coautoría se solicita el pago del *****% (*****por ciento) de los ingresos generados y que se generen por las ventas de la obra contra la demandada.

vii. Las costas, gastos y perjuicios que se ocasionen con motivo del presente procedimiento de conformidad con lo establecido por nuestras leyes.

2. El Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Yucatán conoció del asunto, registró la demanda con el número ***** y, aunque en primera instancia se declaró incompetente, en cumplimiento a un recurso de apelación interpuesto por la actora, admitió la demanda en la vía ordinaria civil y ordenó el emplazamiento a la demandada, la cual contestó el escrito inicial.

3. Seguido en su curso, el Juez natural resolvió el juicio de origen. En la sentencia, absolvió a la demandada de todas las prestaciones reclamadas, en esencia, porque determinó que las personas morales no podrían ser titulares del derecho de autor, por tanto, la sociedad actora carecía de legitimación activa en la causa, sin perjuicio de ello, también se consideró que la actora no acreditó crear en conjunto con la demandada la obra literaria materia de la litis.

4. **Apelación.** Inconforme, la actora interpuso recurso de apelación, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal Unitario del Décimo Cuarto Circuito. Dicho órgano dictó sentencia el veintitrés de enero de dos mil veinte, en la que confirmó la sentencia de primera instancia y no hizo especial condena de gastos y costas en segunda instancia.



5. **Juicio de amparo directo.** La demandada promovió juicio de amparo directo, del que conoció el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, en el expediente *****.

6. Mediante sentencia discutida en sesión de once de noviembre de dos mil veinte, dicho Tribunal Colegiado de Circuito resolvió negar el amparo a la parte quejosa.

7. **Recurso de revisión.** La quejosa interpuso recurso de revisión el diez de diciembre de dos mil veinte, ante la Oficialía de Partes Común del Consejo de la Judicatura Federal y el Poder Judicial de la Federación en Mérida, Yucatán.

8. Este Alto Tribunal admitió dicho medio de impugnación, mediante proveído de presidencia de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, se registró con el número 131/2021, se turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y se ordenó su radicación a la Primera Sala, porque la materia del asunto corresponde a su especialidad. La presidenta de esta Primera Sala avocó al conocimiento del asunto por auto de veintitrés de abril de dos mil veintiuno.

II. COMPETENCIA

9. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, y fracción III, inciso a), del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de haberse interpuesto en contra de la sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en materia civil, donde se alega la subsistencia de un tema de constitucionalidad.

III. OPORTUNIDAD

10. El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, pues la sentencia se notificó a la quejosa por medio de lista el veinticinco de noviembre de dos



mil veinte; surtió efectos al día hábil siguiente, esto es, el veintiséis siguiente; por lo que el plazo de diez días que el artículo 86 de la Ley de Amparo concede para interponer el recurso de revisión transcurrió del veintisiete de noviembre al diez de diciembre de aquel año, con exclusión de los días veintiocho y veintinueve de noviembre y cinco y seis de diciembre de la misma anualidad, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

11. Por tanto, si el recurso de revisión fue presentado el diez de diciembre de dos mil veinte, en la Oficialía de Partes Común del Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación en Mérida, Yucatán, su interposición es oportuna.

IV. PROCEDENCIA

A. Cuestiones necesarias para resolver el asunto

12. **Conceptos de violación.** La quejosa alegó, sustancialmente, lo siguiente:

13. En el **primer concepto de violación** adujo la ausencia de análisis del test de restricción y proporcionalidad. Basa su argumento en que no existe motivación alguna para poder determinar que la persona moral no goza de alguno de los componentes del derecho de autor, por lo que si existe una restricción a las personas morales, entonces debe ser analizada bajo los parámetros jurisprudenciales nacionales e internacionales y a la luz de la proporcionalidad de la medida.

14. En el **segundo concepto de violación** alegó que las características analizadas en la sentencia son elementos extrínsecos y no elementos naturales o intrínsecos de la persona. A mayor abundamiento, argumenta que la autoría no contiene un valor intrínsecamente humano, sino que puede crear siempre que éste sea su objeto social; además de que la materialización del intelecto requiere de instrumentos y la persona moral puede ser uno de ellos; y, que prueba de ello, es el reconocimiento y la protección del patrimonio cultural de las



comunidades indígenas en la Ley Federal del Derecho de Autor. Con otras palabras, lo que la quejosa alega es que ninguna de las características presentadas en la sentencia presenta una dimensión subjetiva que permitan distanciarla de una actividad o acto jurídico de una persona moral.

15. En el **tercer concepto de violación** argumentó que existen contradicciones en el análisis de la sentencia. Justificó su agravio en que si bien el Tribunal Unitario de Circuito concluyó que del análisis del Juez de Distrito se desprenden argumentos y fundamentos suficientes que justifican la decisión del Juez de origen de no reconocer a las personas morales como sujetos de derechos de autor, no realizó un correcto análisis y verificación del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad hecho por el Juez de primera instancia, pues no verificó si dicho control se apega a lo señalado al test de proporcionalidad.

16. Por último, en el **cuarto concepto de violación** esgrimió que se vio vulnerado su derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, puesto que no existió una adecuada valoración de las pruebas y que, de haber sido correctamente analizadas, se hubiera arribado a la conclusión de que la quejosa podía reclamar la cotitularidad del derecho de autor.

17. **Consideraciones de la sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado del conocimiento declaró que los conceptos de violación arriba precisados son infundados por una parte e inoperantes por otra:

18. Los conceptos de violación primero y tercero son infundados, pues el tribunal responsable sí tomó en cuenta lo considerado por el juzgador de primera instancia en torno al control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

19. Estimó inoperantes diversos argumentos hechos valer en los referidos conceptos de violación. Ello, pues las omisiones que pretende atribuir al tribunal responsable sobre que debió verificar el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad hecho por el Juez de origen, no implicaría que se concediera el amparo para que se ocupe de dar respuesta, aunado que tampoco precisa qué argumento dejó de analizarse.



20. También estimó inoperantes diversos argumentos relativos a su pretensión constitucional de que se le debe de reconocer el carácter de autor a las personas morales. Tal declaración se funda en que los argumentos de la quejosa son afirmaciones genéricas que no se encuentran reforzadas con los razonamientos jurídicos adecuados, ni se precisa de qué manera contraviene los ordenamientos referidos en la demanda de amparo.

21. A su vez, también consideró inexacto el argumento relativo a que el hecho de que una persona jurídica puede realizar cierto tipo de actos como tener un nombre y un domicilio, ejercer la libertad de comercio y los derechos de propiedad suponga el reconocimiento de que también puedan crear obras literarias. Ello, pues esto último no participa de las características propias de la personalidad de un ser humano, pues a diferencia de los derechos de propiedad, los derechos morales se desprenden de su creación, por lo que no pueden ser enajenados, además de ser inembargables e imprescriptibles.

22. A su vez, juzgó infundados los argumentos relativos a que, si una persona moral es creada para la consecución de un fin determinado, debe ser titular de todos aquellos derechos fundamentales acordes a la finalidad que persigue. Ello, pues el hecho de que conforme al artículo 1o. constitucional las personas morales sean titulares de derechos fundamentales y el derecho de autor sea un derecho humano no implica que necesariamente deban de ser partícipes de su reconocimiento como tal, pues solamente les son reconocidos aquellos derechos fundamentales que les son necesarios para la consecución de sus fines. Además, dentro de su objeto social no se encuentra la creación de obras literarias y artísticas, por lo que no tiene sustento que pretenda argüir que esa sea una de sus finalidades como ente jurídico.

23. También observó infundado que el criterio tomado en la contradicción de tesis 360/2013 y reproducido en la tesis P./J. 1/2015 le favorezca. Esto, pues dicho criterio corrobora que, tal y como fue considerado por el tribunal responsable, el reconocimiento de derechos humanos a su favor se encuentra referido limitativamente a aquellos derechos fundamentales que resulten necesarios para la realización de sus fines.



24. Finalmente, declaró inoperante el concepto de violación cuarto. Ello, pues no controvierte las razones del tribunal responsable para que considerara no estudiar los agravios en relación con la valoración de las pruebas.

25. **Agravios.** La recurrente manifestó lo siguiente:

26. En el **primer agravio** planteó que la sentencia impuso al recurrente una carga excesiva al haberle requerido que precisara los criterios conforme a los cuales podría reconocérsele el carácter de autora y las razones por las que el fallo en cuestión resulta contradictorio a los ordenamientos referidos.

27. Que la solicitud de amparo tiene como piedra angular el reclamo que el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor contiene una restricción con la cual únicamente reconoce como el derecho humano de autor a las personas físicas y al ser peticionario una persona moral solicita que se reconozca que las personas morales puedan ser sujetos de este derecho a la luz de lo establecido en el artículo 1o. constitucional.

28. Que, en ese tenor, la parte quejosa se duele de que el tribunal de amparo confirme una sentencia en la cual se interprete una norma en un sentido de obligatoriedad, por encima de un precepto constitucional, lo que ha llevado a *a quo* a constreñirse a actuar en los términos en los que lo hizo y a validarse la aplicación de dicho precepto.

29. Que, el razonamiento de la autoridad no tiene razón lógica, pues bajo el principio *iura novit curia*, el argumento es claro y concreto, que la persona moral debe ser reconocida por el artículo 12 como autor al ser titular de los derechos reconocidos en la constitución a la luz del artículo 1o. constitucional.

30. En el **concepto de agravio segundo** alegó que existió una omisión de pronunciamiento del test de restricción y proporcionalidad.

31. Que los derechos de autor se encuentran reconocidos en el artículo 28 constitucional como una excepción a la prohibición de monopolios y un privilegio comercial temporal que se concede a la persona para la producción de sus obras.



32. Que, a nivel internacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 15 y el Protocolo de San Salvador en el artículo 14 establecen esta protección como un derecho humano en el que toda persona se encuentre en posibilidad de beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

33. Que en el presente caso, se advirtió reiteradamente la necesidad de efectuar un test de restricción y proporcionalidad a la exclusión de la persona moral como sujeto de derechos en el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor, a la luz del artículo 1o. constitucional, pues tal y como se señaló en el agravio anterior, la premisa de violación de derechos humanos es clara y concreta, el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor contiene una restricción en la que señala que sólo las personas físicas pueden ser autores, dejando a un lado a las personas morales y colectividades.

34. Que la autoridad recurrida se limita a negar que la persona moral puede ser sujeto de derechos de autor, de tal manera que ha dejado sin contestar los siguientes cuestionamientos:

- ¿Si el autor es parte de la persona jurídica y la persona física creó una persona jurídica para la creación de obras literarias, por qué el Estado debe de impedir cumplir con dicho fin?
- ¿Es legítima y razonable dicha restricción?
- ¿Se encuentra probado que no existen otras opciones menos agresivas para satisfacer el fin perseguido?

35. Que, al respecto, no es suficiente manifestar que el derecho moral tiene un sentido humanista para descartar a la persona jurídica en virtud de tratar de proteger al autor, ya que si son los propios autores quienes expresan su deseo de ser reconocidos como persona moral ¿de qué manera el Juez está protegiendo al autor?



36. Que lo que debió hacer el Tribunal Colegiado es inaplicar el artículo 12 constitucional en el caso concreto, a partir de un control de convencionalidad *ex officio*.

37. En el **tercer concepto de agravio** expresa que la autoridad responsable ha partido de una hipótesis errónea que no le permite llegar a una conclusión adecuada, manifestando que los derechos de autor únicamente pueden ser disfrutados por las personas físicas de conformidad a la naturaleza, a pesar de que la doctrina, el derecho comparado, la jurisprudencia nacional e internacional han avanzado y debatido en el tema.

38. Que, asimismo, la sentencia recurrida desconoció de manera absoluta que la persona moral sea sujeta del reconocimiento de dignidad, piedra angular del reconocimiento de los derechos humanos, utilizando un precedente que no tiene relación con el caso concreto o particular.

39. Que el reconocimiento de la persona jurídica en el derecho comparado es un tema que avanza y que encuentra reconocimiento en diversos ordenamientos jurídicos y en la doctrina actual; en otras palabras, diversas legislaciones y doctrina reconocen la titularidad originaria a una persona jurídica en concepto de autoría o, en su defecto, manifiestan que no existe ningún inconveniente en reconocerla. Y que no se ha realizado dicho análisis a la luz del reconocimiento de los derechos humanos a través del artículo 1o. constitucional.

40. En el **cuarto concepto de agravio** contravirtió que, contrario a lo que manifiesta el Tribunal Colegiado recurrido, las pruebas tienen íntima relación con el fondo del presente asunto porque prueban que la persona moral participó en la creación de la obra en cuestión y, a su vez, permiten dar luz al juzgador de las actuaciones y participaciones efectuadas, las cuales claramente encuadran en la definición de coautoría.

B. Estudio sobre la procedencia del recurso

41. De conformidad con las reglas establecidas en la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal; la fracción II del artículo 81 de la Ley de Am-



paro actual; la fracción III del artículo 10, y la fracción III del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el recurso de revisión interpuesto contra las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en los amparos directos es procedente cuando las mismas decidan sobre la constitucionalidad de normas legales (leyes federales y locales, tratados internacionales y reglamentos federales y locales), o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de un derecho humano contenido en un tratado internacional en el que el Estado Mexicano sea Parte; o bien, que en dichas resoluciones se omita hacer un pronunciamiento al respecto cuando se hubiera planteado en la demanda. Además, es necesario que la cuestión de constitucionalidad tenga la potencialidad de llevar a la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. En todos los casos, la decisión de la Corte en vía de recurso debe limitarse a la resolución de las cuestiones propiamente constitucionales.

42. Los requisitos de procedencia de la revisión en amparo directo han sido interpretados y clarificados en numerosas tesis jurisprudenciales y aisladas de esta Suprema Corte y desarrollados normativamente por el Acuerdo Plenario Número 9/2015, en cuyo punto segundo se detallan los supuestos en los que se indica que un amparo directo en revisión reviste importancia y trascendencia. Tales supuestos toman en cuenta la posibilidad de que a través de su resolución se emita un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o bien, que lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sustentado por este Alto Tribunal relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

43. A lo largo del cauce procesal que da lugar al asunto de mérito se ha aplicado el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor en perjuicio de la quejosa. Como consecuencia de ello, no se le ha reconocido el carácter de autora de una obra, pues dicho artículo prescribe que solamente tendrán el carácter de autor las personas físicas. Por lo que, si la parte quejosa controvierte en esta instancia la constitucionalidad de dicho precepto, por contravenir el artículo 1o. constitucional, es claro que resulta procedente el recurso de revisión en amparo directo.



V. ESTUDIO DE FONDO

44. **Problema constitucional que se resuelve.** De acuerdo con los agravios expresados que, por estar íntimamente relacionados, se estudian de manera conjunta, esta Primera Sala considera que debe resolverse si el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor es inconstitucional, por violar el artículo 1o. que reconoce los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, por no contemplar que las personas morales puedan ser reconocidas como autores.

45. De este modo, la pregunta a la que el presente recurso pretende dar respuesta es la siguiente:

- ¿El artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor es inconstitucional por vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación, al no contemplar que las personas morales sean reconocidas como autores?

46. La respuesta a ese cuestionamiento es **negativa**, por lo que los agravios estudiados en su conjunto son por un lado **infundados** y, por otro, **inoperantes**.

47. Ello obedece a que la distinción que realizó el legislador para solamente otorgarle la calidad de autor a las personas físicas es objetiva y racional, pues tiene como fin otorgarles a estas últimas una protección sobre las creaciones que realizan; persigue un fin legítimo que es otorgarle un derecho a sus creadores, consistente en una explotación exclusiva por un tiempo determinado; a la vez que no es una distinción proscrita y que el derecho a la explotación de una creación no es un derecho humano del que puedan gozar las personas morales.

48. Para justificar esa determinación, en primer lugar, se expondrá brevemente la doctrina constitucional que ha desarrollado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el derecho a la igualdad y a la no discriminación; posteriormente, se expondrá la norma cuya constitucionalidad se reclama; y, finalmente ésta se someterá a la herramienta argumentativa del escrutinio leve



a fin de explicar que la norma que se analiza es constitucional, al establecer una diferenciación justificada y racional.

49. Para comenzar, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en lo que interesa, indica que:

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

50. También resulta conveniente considerar el contenido del artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que los Estados Parte se comprometen:

"... a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

51. Dichas normas forman parte del parámetro de control de regularidad constitucional, por lo que el derecho a la igualdad-no discriminación permea a todo el ordenamiento jurídico, de forma que cualquier tratamiento que pueda resultar discriminatorio respecto del ejercicio de algún derecho humano es, por sí mismo, incompatible con el orden constitucional.

52. Ahora bien, la igualdad goza de una doble dimensionalidad: es un principio y, a su vez, es un derecho; como principio, fundamenta y da sentido a todo el andamiaje jurídico y a los actos que derivan de él y, en ese sentido, debe utilizarse como una guía hermenéutica en la elaboración, interpretación y aplicación del derecho.



53. En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/2003, determinó que el principio de igualdad-no discriminación es una norma de *jus cogens* y, por ese motivo, no admite acuerdo en contrario; es aplicable a cualquier Estado, independientemente de que forme parte o no de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, genera efectos *erga omnes*, esto es, incluso, entre particulares.¹

54. De esta forma, la Corte Interamericana indicó que los Estados pueden realizar restricciones legislativas a dicho principio en la medida en que sean **objetivas** y **racionales**, es decir, siempre que no se establezcan diferencias o distinciones que sean ilegítimas o arbitrarias.²

55. De acuerdo con la doctrina de esta Primera Sala, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley –igualdad en sentido formal– y el de igualdad en la ley –igualdad en el derecho–.³

56. El primero de ellos obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentran en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.⁴

¹ Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados; emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

² *Ibidem*.

³ Tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, con número de registro digital: 2015679, de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

⁴ *Ídem*.



57. El segundo de ellos opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁵

58. La justificación de este derecho parte de que la Constitución no puede ser ciega ante las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través de manifestaciones de todo tipo.⁶

59. Este derecho protege tanto a personas como a grupos y tiene por objeto remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupos sociales.⁷

60. El fin último de este derecho es alcanzar la paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.⁸

61. Al haberse impugnado la constitucionalidad de una norma prevista en la legislación secundaria por otorgar un trato diferenciado a uno y otro tipo de personas –físicas y jurídicas–, esta Primera Sala estudiará únicamente la igualdad sustantiva.

62. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, diciembre de 2017, página 119, con número de registro digital: 2015678, de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES."



norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente.⁹

63. Por otro lado, dan lugar a actos discriminatorios indirectos que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.¹⁰

64. Aunado a lo anterior, la doctrina ha sustentado que la prohibición de la discriminación y el deber de promoción y de protección son normativamente indeterminados, esto es así, ya que la disposición constitucional que los establece no prevé cuándo un trato es discriminatorio, habida cuenta que no define *a priori* para todos los casos: (i) cuándo un trato es diferenciado es discriminatorio y por consiguiente vulnera la Constitución y los tratados internacionales en derechos humanos; (ii) cuándo un trato diferenciado es constitucional, por no vulnerar la prohibición de discriminación; y (iii) cuándo un trato diferenciado cumple los deberes de promoción o de protección.¹¹

65. De ahí que, dada la indeterminación normativa del principio de igualdad y la proscripción a no discriminar, esta Suprema Corte de Justicia se ha constreñido a determinar, entre otros aspectos: a) los tipos de diferencias que existen entre los grupos de destinatarios; b) cuándo éstos merecen una protección especial, dada su categoría sospechosa; c) cuándo se justifica un trato diferenciado; y, d) cuándo resulta injustificado un trato diferenciado.

66. Para ello, se ha optado por estudiar, atendiendo a la norma o acto de autoridad, los distintos niveles de intensidad en los escrutinios o test de igualdad, estableciéndose una escala trídica de intensidades para determinar la aplicación del referido principio de igualdad.

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Bernal Pulido, C. (2005) *"El Derecho de los Derechos"*. Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia. p. 259.



67. Los elementos de la referida escala tríadica de intensidades son los siguientes:¹²

– **Escrutinio débil.** Establece que, para que la norma o acto de autoridad sea constitucional, basta que el trato diferenciado que se advierta en aquéllos sea una medida potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento jurídico. Así, este escrutinio exige:

- a) Que el trato diferente tenga un objetivo legítimo;
- b) Que dicho trato sea potencialmente adecuado para alcanzarlo; y,
- c) Que no esté proscrito constitucional y convencionalmente.

– **Escrutinio estricto.** Esta escala se aplica cuando un trato diferenciado se fundamenta en criterios sospechosos como la raza, condición social o económica, orientación sexual, edad, entre otros.

De este modo se tomarán como criterios sospechosos de diferenciación o se considerarán como potencialmente discriminatorios, los siguientes:

- Aquellos establecidos y dispuestos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos;
- Los que afecten a minorías o grupos sociales constitucionalmente protegidos;
- Los que se funden en rasgos permanentes de las personas que no pueden prescindir de éstos por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; y,

¹² Esta escala tríadica de intensidades ha sido aplicada y desarrollada tanto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 172/2019 resuelto por unanimidad en sesión correspondiente al día diez de abril de dos mil diecinueve, como por otros tribunales constitucionales, entre los que destacan los precedentes de la Corte Constitucional de Colombia: C-265 de 1994, C-445 de 1995, C-371 de 2000, C-093 de 2001, C-673 de 2001. Asimismo, véase Bernal Pulido, C. (2005) *"El Derecho de los Derechos"*. Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia. p. 266 a 271.



– Los que afecten a grupos históricamente sometidos a menosprecio y prácticas discriminatorias;

– **Escrutinio intermedio.** Este criterio se aplica para los casos en que el Estado realiza diferencias fundadas en criterios sospechosos con la finalidad de favorecer a los grupos o individuos tradicionalmente desfavorecidos con la finalidad de alcanzar una igualdad.

68. Ahora bien, la recurrente sustenta su argumento de inconstitucionalidad en que el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor viola el artículo 1o. constitucional, debido a que solamente contempla que las personas físicas puedan ser autoras. Tal precepto es del tenor siguiente:

"Artículo 12. Autor es la persona física que ha creado una obra literaria y artística."

69. De lo anterior, esta Primera Sala observa que efectivamente el precepto impugnado hace una distinción entre personas físicas y personas morales al no contemplar la posibilidad de que estas últimas tengan la posibilidad de ser reconocidas con el carácter de autoras.

70. Sin embargo, dicha circunstancia no se fundamenta en alguna categoría sospechosa que amerite un escrutinio constitucional intenso ni intermedio, pues la imprevisión de referencia no obedece a alguno de los tratamientos diferenciados proscritos por el artículo 1o. de la Constitución General. Por ello, esta Primera Sala considera que el escrutinio constitucional que debe efectuarse respecto de dicho precepto debe ser débil, de ahí que deba estudiarse a la luz de lo siguiente: a) que el trato diferente tenga un objetivo legítimo; b) que dicho trato sea potencialmente adecuado para alcanzarlo y; c) que no esté proscrito constitucional y convencionalmente.

a) Que el trato diferente tenga un objetivo legítimo.

71. El propósito de esta sección consiste en determinar si la distinción que prevé el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor –que solamente le



reconoce el carácter de autor a las personas físicas— persigue un objetivo legítimo.

72. Al respecto, esta Primera Sala considera que la norma sometida a análisis sí persigue un objetivo legítimo con la distinción que prevé. Ello, pues lo que busca es que las creaciones artísticas sean protegidas, mediante un derecho de explotación exclusivo temporal otorgado a su creador.

73. Para justificar que dicho fin se trata de uno legítimo, esta Primera Sala expondrá un criterio formal y, posteriormente, un criterio material. El criterio formal consiste en que el artículo que se comenta persigue un objetivo legítimo, pues así está previsto en el texto fundamental. El artículo 28 constitucional, en su parte conducente, prescribe lo siguiente:

"...

"Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora."

74. De acuerdo con dicho enunciado normativo, el Texto Constitucional permite que el Estado pueda otorgar concesiones a los autores e inventores para explotar de manera exclusiva sus creaciones. A mayor abundamiento, la fracción XXV, parte *in fine*, del artículo 73 constitucional, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual.

75. Bajo esa tesitura puede decirse que el propio Texto Fundamental promueve un reconocimiento del Estado en favor del creador de una obra, por lo que le concede derechos de explotación comercial.

76. Entendido que el objetivo que persigue la norma es uno legítimo, porque es la constitución quién faculta al Estado para conceder un derecho de explotación exclusivo a quienes producen una obra artística, es menester para esta Sala encontrar las razones que soportan esa legitimidad.



77. Conviene recordar brevemente que la primera forma de protección a los derechos de autor se dio en Inglaterra con el Estatuto de la Reina Ana de diez de abril de mil novecientos diez. Si bien con este instrumento no se reconocía al autor la paternidad sobre su obra, si le concedía un privilegio para reproducir su obra de manera exclusiva, basado en un derecho de propiedad sobre la obra. La razón que impulsa este estatuto es el malestar que la piratería intelectual causaba en los editores.¹³

78. Sin embargo, el derecho intelectual como hoy lo conocemos tiene su origen en la ley francesa de tres de enero mil setecientos noventa y uno y su posterior reforma de diecinueve de julio de mil setecientos noventa y tres. En ella, se concedieron derechos a los creadores intelectuales en beneficio exclusivo sobre su creación como un derecho esencial de la naturaleza humana; es decir se reconocía al sujeto del derecho de autor como la persona natural que tiene la propiedad sobre las creaciones de su intelecto.¹⁴

79. Aunque en ambos antecedentes se concede un beneficio de explotación exclusiva a quien produce una creación artística. La diferencia radica en que en el primero se otorgaba el beneficio en exclusión a todos los demás editores que buscaban enriquecerse a costa de la obra de otro; mientras que, en el segundo antecedente, la razón radica en que es un derecho natural de la esencia humana.¹⁵

80. Ahora bien, en las fuentes históricas de la legislación nacional es posible encontrar razones por las cuales se debe de otorgar un beneficio de explotación exclusiva a quien crea una obra. Específicamente, en el artículo 50, fracción 1, de la Constitución Mexicana de 1824 se observa que el fin que buscaba el constituyente era la promoción de la ilustración:

"Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son:

¹³ Cárdenas Durán, Donato, *Naturaleza Jurídica de la Propiedad Intelectual. Una propuesta conceptual*, Tesis para la obtención del grado de doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2003, p.131.

¹⁴ *Ibidem*, p. 133.

¹⁵ *Ibidem*, p. 134.



"1. Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; exigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tiene las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados."

81. A su vez, la iniciativa en la materia del Ejecutivo Federal de mil novecientos noventa y seis explica que:

"Para que México siga protegiendo con eficacia los derechos autorales debe contar con un marco jurídico moderno y acorde a la realidad en que vivimos, que apoye la industria y el comercio de la cultura; propicie un mejor ambiente para que los creadores puedan darse a la misión de acrecentar y elevar nuestro acervo cultural, y que establezca las bases para un futuro con mejores expectativas en la educación, la ciencia, el arte y la cultura. Todo lo anterior justifica un gran esfuerzo social y político para dar al ingenio y al espíritu humanos el alto lugar que le corresponde dentro de la vida de la República. (sic)

"...

"El Estado Mexicano se define por el espíritu democrático que lo anima, de acuerdo con nuestro Código Fundamental, se basa en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En este sentido la presente iniciativa busca armonizar los derechos de quienes con su talento, su inversión o su participación engrandecen cotidianamente nuestra vida y acervo culturales; establecer una plataforma sana para que el Estado, en cumplimiento de sus deberes constitucionales, garantice adecuadamente un ámbito de legalidad suficiente para el desarrollo del arte y la cultura; así como facilitar, a través de estos elementos el acceso de los diferentes sectores y miembros del cuerpo social al patrimonio cultural que nos identifica y nos pertenece a todos los mexicanos.

"La Iniciativa que se presenta, tiene como principal objeto la protección de los derechos de los autores de toda obra del espíritu y del ingenio humanos, de modo que se mantenga firme la salvaguarda del acervo cultural de la Nación y se estimule la creatividad del pueblo en su conformación y diversidad cultural,



de acuerdo con la modernización de las instituciones jurídicas, políticas y sociales que el momento actual de la República reclama.

"El Ejecutivo Federal a mi cargo, busca establecer un ordenamiento jurídico por medio del cual los autores, artistas, sus sociedades de gestión colectiva, y los productores, distribuidores y empresarios, encuentren el mayor equilibrio posible en el tráfico de bienes y servicios culturales."

82. De esa exposición de motivos se observa que la razón por la cual se protegen los derechos autorales es para dar al ingenio y al espíritu humano el alto lugar que le corresponde dentro de la vida nacional, ello mediante la armonización de los derechos de aquellas personas que, con su talento, inversión o participación, la engrandecen. Es decir, que con la modernización de la legislación en materia autoral se buscó establecer un ordenamiento jurídico por medio del cual los participantes del ámbito artístico encontraran el mayor equilibrio posible en el tráfico de bienes y servicios culturales.

83. Por otro lado, según la doctrina especializada en la materia, la razón por la que se protege este derecho es que se encuentra fundamentado en los derechos naturales del hombre, quien por justicia tiene derecho a la protección de su trabajo.¹⁶

84. A mayor abundamiento, los autores que han escrito sobre el tema han necesitado ahondar sobre las razones por las que existe esta protección. Algunas de ellas son las siguientes:

85. *Por una razón de justicia social.* Según esta razón, el autor debe obtener provecho de su trabajo. Los ingresos que percibirá irán en función de la acogida del público a sus obras y de sus condiciones de explotación: las "regalías" serán, en cierto modo los salarios de los trabajadores intelectuales.¹⁷

86. *Por razón de desarrollo cultural.* Esta razón busca que el autor se vea estimulado para crear nuevas obras, enriqueciendo de esta manera las artes.

¹⁶ Magaña Rufino, José Manuel, *Curso de derechos de autor*, Novum, 2013, México, p. 37.

¹⁷ Rangel Medina, David, *Derecho intelectual*, Mc Graw-Hill, 1998, México, p. 113.



A nadie se le ocurre proponer que los contratistas que construyen las escuelas o los fabricantes de muebles que suministran los pupitres lo hagan gratuitamente.¹⁸

87. *Por una razón de orden económico.* Esto implica que las inversiones que son necesarias para la producción de obras serán más fáciles de obtener si existe una protección efectiva.¹⁹

88. *Por una razón de orden moral.* De acuerdo con esta justificación, al ser la obra una expresión personal del pensamiento del autor, éste debe tener derecho a que se respete. Es decir, derecho a decidir si puede ser reproducida o ejecutada en público, cuándo y cómo y derecho a oponerse a toda deformación o mutilación cuando se utiliza la obra.²⁰

89. *Por una razón de prestigio nacional.* Esta explicación parte de que el conjunto de las obras de los autores de un país refleja el alma de la nación y permite conocer mejor sus costumbres, sus usos, sus aspiraciones. Si la protección no existe, el patrimonio cultural será escaso y se desarrollarán las artes (sic).²¹

90. Estas razones han justificado que pueda otorgárseles a los creadores la explotación exclusiva de su obra. Como se observa, se refieren específicamente a las personas físicas, pues en sí se encuentran encaminadas a que a los creadores se les remunere por el trabajo.

91. Por otro lado, también se ha categorizado este derecho como uno de tipo social.²² Para llegar a esa conclusión, se parte de la premisa que el derecho social es aquel en el que la igualdad humana inspira al orden jurídico. Así, como el derecho autoral consiste en un derecho de explotación exclusiva que protege al autor como un creador de cultura, que deriva en el crecimiento del valor intelectual que beneficia al género humano, es un derecho de carácter social.²³

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem.

²¹ Ídem.

²² Magaña Rufino, José Manuel, *op. cit.*, p. 37.

²³ Loredo Hill, Adolfo, "Naturaleza jurídica del derecho de autor", *Estudios de derecho intelectual en homenaje al profesor David Rangel Medina*, Manuel Becerra Ramírez (coomp.), Instituto de Investi-



92. En este sentido, puede decirse que la distinción que hizo el legislador tiene un objetivo que es que las personas que desplegaran una actividad creativa obtuvieran una protección en sus derechos. La legitimidad de ese objetivo tiene una razón formal y material. La primera consiste en que tal protección es mandato constitucional; la segunda, en que es una protección que se le otorga a quien, mediante su labor creativa, producto del ingenio humano, acrecienta el acervo cultural del país.

b) Que dicho trato sea potencialmente adecuado para alcanzarlo.

93. El propósito de esta sección consiste en determinar si la distinción que realiza la norma controvertida es la adecuada para alcanzar el objetivo que se propone.

94. Al respecto, esta Primera Sala considera que el trato diferenciado que da la norma es el adecuado para alcanzar el objetivo legítimo, pues únicamente las personas físicas son capaces de realizar el despliegue creativo susceptible de ser protegido en sus intereses morales y pecuniarios. Se explica.

95. La doctrina en un principio consideró que *la propiedad literaria es la más santa de las propiedades en virtud de que ésta pertenece sólo a su creador.*²⁴

96. En este sentido, se consideró que la actividad autoral es *la más sagrada, la más legítima, la más inatacable y, si se puede hablar así, la más personal de todas las propiedades es la obra, fruto del pensamiento del autor.*²⁵

97. Para la doctrina contemporánea, el fundamento básico de la protección del derecho de autor se encuentra en la creatividad y originalidad de la obra. Una creación es una expresión personal, perceptible, original y novedosa de la inteligencia, resultado de la actividad del espíritu que tenga individuali-

gaciones Jurídicas, Serie E., Varios, Núm 96, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 28.

²⁴ Cárdenas Durán, Donato, *op. cit.*, p. 126.

²⁵ *Idem.*



dad, que sea completa y unitaria y que sea una creación integral. También se ha dicho que es la fijación de un acontecer espiritual originario por medios representativos accesibles a los sentidos en un continente material que le sirve de vehículo.²⁶

98. En otras palabras, la creatividad de una obra se encuentra relacionada con la capacidad de creación que tiene la persona humana. Es decir, con la facultad de producir algo, darle vida en un sentido figurado; de ahí que una obra sólo pueda ser autoría de una persona física.

99. En efecto, como lo establece el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor, *el autor es la persona física que ha creado una obra literaria y artística*. Ello es así, pues un autor es la persona que concibe y realiza una obra de naturaleza literaria, científica o artística. La creación es un esfuerzo del talento sólo atribuible a una persona física, por ser ésta quien tiene la capacidad para crear, sentir, apreciar o investigar.²⁷

100. Dicho de otra manera, el autor es la persona que ha creado una obra literaria o artística. El carácter de autor de una obra pertenece a una persona física, pues es la expresión de su pensamiento y constituye la expresión de su propia creatividad.²⁸ Así, la obra del autor es la expresión personal, única, original y novedosa de su inteligencia; es resultado de la actividad de su espíritu que tiene individualidad suficiente y es apta para ser difundida y reproducida.²⁹

101. Por ello, la ley mexicana reconoce como único sujeto originario del derecho de autor a quien lo es en virtud de una obra intelectual. Además, en la propia exposición de motivos de la Ley Federal del Derecho de Autor vigente, se dijo que lo que este cuerpo normativo busca es *la protección de los derechos de los autores de toda obra del espíritu y del ingenio humanos*, lo cual sin lugar a duda implica la protección de las creaciones de las personas físicas.

²⁶ *Ibidem*, p. 115.

²⁷ *Ibidem*, p. 121-122.

²⁸ Manrique, Elsa, "Derechos intelectuales. Aspectos registrales.", *In Iure. Revista Científica de Ciencias Jurídicas y Notariales*, Año 2, Vol. 2, La Rioja, Argentina, 2013, p. 95.

²⁹ *Ídem*.



102. De acuerdo con el artículo 11, el derecho de autor es *el reconocimiento que hace el Estado en favor de todo creador de obras literarias y artísticas* y, como se vio, se otorga únicamente a las personas físicas el carácter de autor.³⁰

103. No sobra señalar que la misma ley reconoce la posibilidad de que varias personas puedan trabajar en sinergia para crear una obra. Por ello, la ley otorga protección a las obras de colaboración y colectivas.³¹

104. Sin embargo; aunque la ley únicamente le reconoce el carácter de autor a las personas físicas, es decir, que se les otorga la titularidad original del derecho de autor, ello no implica que las personas morales carezcan de cualquier tipo de derechos en la materia creativa.

105. En efecto, existen dos ámbitos en los que las personas morales pueden adquirir derechos regulados en la Ley Federal del Derecho de Autor. Éstos son, por un lado, derechos patrimoniales transferidos y, por el otro, derechos conexos.

106. La ley otorga al autor dos tipos de derechos, los morales y los patrimoniales. Sin ánimos de entrar a más detalles por no ser materia de este recurso, los derechos morales son aquellos que se refieren a la facultad exclusiva de crear, continuar y concluir la obra; de modificarla o destruirla; la facultad de mantenerla inédita o publicarla con su nombre, un pseudónimo o en forma anónima; la facultad de elegir intérpretes de la obra, darle cierto y determinado destino y ponerla en el comercio o retirarla del mismo; así como de exigir que se mantenga la integridad de la obra de su título e impedir su reproducción en forma imperfecta o desfigurada.

³⁰ Rangel Medina, David, *op. cit.*, p. 115.

³¹ "Artículo 4o. Las obras objeto de protección pueden ser:

"...

"D. Según los creadores que intervienen:

"I. Individuales: Las que han sido creadas por una sola persona;

"II. De colaboración: Las que han sido creadas por varios autores, y

"III. Colectivas: Las creadas por la iniciativa de una persona física o moral que las publica y divulga bajo su dirección y su nombre y en las cuales la contribución personal de los diversos autores que han participado en su elaboración se funde en el conjunto con vistas al cual ha sido concebida, sin que sea posible atribuir a cada uno de ellos un derecho distinto e indiviso sobre el conjunto realizado."



107. El derecho pecuniario, económico o patrimonial implica la facultad de obtener una justa retribución por la explotación lucrativa de la obra y, tiene como contenido sustancial el derecho de su publicación, reproducción, traducción y adaptación; así como el de ejecución y transmisión.

108. Los primeros mencionados son inalienables; en cambio, los segundos pueden ser transmitidos e, incluso, los frutos que produzcan pueden ser objeto de embargo o de prenda.

109. Ahora, los autores pueden ceder los derechos patrimoniales sobre sus obras a personas físicas o morales, a efecto de obtener una contribución. A diferencia del carácter de autor, en el cual, la ley ha establecido que tal reconocimiento le corresponde de manera exclusiva a las personas físicas, la Ley Federal del Derecho de Autor no refiere especificidad alguna sobre quién puede hacerse con los derechos patrimoniales de los derechos de autor; de ahí que válidamente se haya podido afirmar que las personas morales pueden adquirir los derechos patrimoniales de un autor.

110. Por lo que hace a los derechos conexos se encuentran íntimamente relacionados con las obras derivadas u obras de segunda mano. Éstas son obras que, en lugar de ser una creación original, cambian una en algunos aspectos o maneras, en forma tal que a la obra anterior se le agrega una creación novedosa.

111. La función de estos derechos es proteger los intereses legales de determinadas personas, físicas o morales, que contribuyen a la puesta de disposición del público de obras. La Ley Federal del Derecho de Autor reconoce como tales, entre otros, los de edición,³² producción³³ y radiodifusión.³⁴ En el

³² "Artículo 124. El editor de libros es la persona física o moral que selecciona o concibe una edición y realiza por sí o a través de terceros su elaboración."

³³ "Artículo 130. Productor de fonogramas es la persona física o moral que fija por primera vez los sonidos de una interpretación o ejecución u otros sonidos o la representación digital de los mismos y es responsable de la edición, reproducción y publicación de fonogramas."

³⁴ "Artículo 139. Para efectos de la presente ley, se considera organismo de radiodifusión, la entidad concesionada o permitida capaz de emitir señales sonoras, visuales o ambas, susceptibles de percepción, por parte de una pluralidad de sujetos receptores."



caso de estos tres, la ley reconoce su titularidad con independencia de si se tratan de personas físicas o morales.

112. Como se observa, la manera en que persigue el fin es el adecuado, pues el despliegue creativo materializado en una obra que protege la Ley Federal del Derecho de Autor sólo puede ser realizado por una persona física. Además, tampoco excluye que las personas jurídicas, como corporaciones, puedan hacerse con los derechos netamente patrimoniales que reconoce tal ordenamiento.

c) Que no esté proscrito constitucional y convencionalmente.

113. El propósito de esta sección es determinar si el fin buscado por la norma no está proscrito constitucional y convencionalmente.

114. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el reconocimiento del carácter de autor que hace la ley únicamente en favor de las personas físicas no está proscrito por el derecho internacional de los derechos humanos, sino que es acorde con la naturaleza de los derechos humanos. Para justificar ello, se seguirá un criterio formal y otro material.

115. El criterio formal consiste en una somera observación a los tratados internacionales que informan la materia para observar si, de acuerdo con ellos, necesariamente se le debe de reconocer a las personas morales el carácter de autores.

116. El criterio material que se usa en este apartado consistirá en poner en perspectiva la dimensión del derecho de autor como un derecho humano y, en consecuencia, observar si es posible que las personas jurídicas puedan reivindicarlo a su favor.

117. Por lo que hace al aspecto formal arriba mencionado, es necesario acudir al Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas. Si bien, propiamente no se establece si el reconocimiento de autor debe de



limitarse a las personas físicas es posible interpretar ello a partir de lo dispuesto por sus artículos 7 y 7 bis.

118. En dichas disposiciones se establece que, por regla general, la protección a los derechos de autor se extenderá durante la vida del autor y cincuenta años después de su muerte. Misma regla, que es modulada según distintos supuestos normativos establecidos a la manera de excepción. Al respecto se pueden destacar la vigencia de la protección de obras realizadas en colaboración, la cual se calcula a partir del último superviviente de los colaboradores.

119. Como puede observarse, la regla está hecha partiendo de la base que el autor es una persona física, la cual tiene derecho de disfrutar de los frutos de su obra de manera vitalicia y que inclusive sus herederos pueden gozar de ellos durante un tiempo determinado.

120. En ese orden de ideas, es dable colegir que el espíritu de esa norma radica en que los derechos de autor tienden a proteger a una persona física y no así a una persona moral.

121. Máxime que no regula cuál es el tiempo de explotación exclusiva que tendría una persona moral si ésta produjese una obra. Esto no es cosa menor, pues tendría que regular, entre otros supuestos, qué pasa si esta se extingue y a quien corresponderían los derechos derivados del carácter de autor que le fue otrora reconocido.

122. A mayor abundamiento, mencionarse el caso específico de las normas relativas a la determinación de la titularidad de los derechos sobre las obras cinematográficas. De acuerdo con el artículo 14 Bis, se reserva a los países miembros que puedan determinar la regulación sobre la titularidad de los derechos de autor en este nicho específico.

123. La razón al respecto radica en que se permitió que ciertos países otorgaran algunos de los derechos morales a las personas jurídicas que fungen



como productoras. Por ejemplo, si una obra ha sido creada por un autor empleado a los fines de crear dicha obra –el director–, será el empleador –la productora– y no el autor el titular de los derechos morales y patrimoniales de la misma. Este se trata de un criterio económico que busca proteger a quien invirtió para crear una obra, mas no implica que se le reconozca el carácter de autor.

124. En este sentido, es válido decir que en el plano internacional también se reconoce, salvo casos muy específicos, que sólo las personas físicas pueden ser consideradas autoras y que son, por regla general, los titulares de los derechos morales y patrimoniales que devienen por tal carácter.

125. Por lo que hace a la parte material de la argumentación, conviene traer a cuenta lo establecido por el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

"1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

"2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora."

126. De acuerdo con dicho precepto, se reconoce el derecho humano a que los derechos morales y patrimoniales que tienen los autores de las producciones científicas, literarias o artísticas de las personas sean protegidos. Ello implica que existe un reconocimiento como del derecho de autor como un derecho humano. En virtud de ello, cabe preguntarse si las personas pueden reivindicar dicho derecho a su favor.

127. Al respecto, conviene traer a cuenta que la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos ha sostenido que los derechos y las obligaciones atribuidos a las personas morales se resuelven en derechos y obligaciones de las personas físicas que las constituyen o que actúan en su nombre o representación y que, si bien las personas jurídicas no han sido reconocidas como titulares de derechos expresamente por la Convención Americana sobre Derechos



Humanos, ello no restringe la posibilidad de que, bajo determinados supuestos, el individuo pueda acudir al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos,³⁵ o a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para hacer valer sus derechos fundamentales, aun cuando los mismos estén cubiertos por una figura o ficción jurídica creada por el sistema jurídico regional o de cada uno de los Estados.³⁶

128. En ese sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que, si bien el vocablo "persona" contenido en el artículo 1o. constitucional comprende a las personas morales, la titularidad de los derechos fundamentales dependerá necesariamente de la naturaleza del derecho en cuestión y, en su caso, de la función o actividad de aquéllas.³⁷

129. En esa medida, el juzgador, incluida esta Primera Sala, deberá determinar, en cada caso concreto, si un derecho les corresponde o no pues, si bien existen derechos que sin mayor problema argumentativo pueden atribuírseles, por ejemplo, los de propiedad, de acceso a la justicia o de debido proceso, existen otros que, evidentemente, corresponden sólo a las personas físicas, al referirse a aspectos de índole humana como son los derechos fundamentales a la salud, a la familia o a la integridad física.³⁸

130. Sin embargo, existen otros derechos respecto de los cuales no es tan claro definir si son atribuibles o no a las personas jurídicas colectivas, ya que, más allá de la naturaleza del derecho, su titularidad dependerá del alcance y/o límites que el juzgador les fije, como ocurre con el derecho a la protección de datos personales o a la libertad ideológica.³⁹

³⁵ COIDH. *Caso Cantos Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 7 de septiembre de 2001, párrafo 29.

³⁶ Ídem.

³⁷ Tesis Aislada P. I/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 273, con número de registro digital: 2005521, de título y subtítulo: "PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE."

³⁸ Ídem.

³⁹ Ídem.



131. Bajo esa premisa, esta Primera Sala encuentra que, el derecho de autor no se trata de un derecho humano que las personas jurídicas puedan reivindicar a su favor, pues sólo a las personas físicas, al referirse a aspectos de índole humana.

132. Ello, pues como se expuso con anterioridad, lo que tutela es la creación artística original que hace una persona y con ella nace la posibilidad de que la pueda explotar de manera exclusiva en su favor.

133. Máxime que, como se expuso con anterioridad, la creación colectiva o en colaboración también está protegida tanto en el derecho internacional como en el derecho interno; de ahí que el caso de una creación compartida tampoco sea motivo para que se le reconozca el carácter de autora a una persona moral.

134. En este tenor, es claro que no está proscrito constitucional o convencionalmente que únicamente se le reconozca a las personas físicas el carácter de autor. Ello, pues en la convención especializada en el nicho no se establece específicamente que se le debe reconocer a las personas morales; además de que no se trata de un derecho humano que sea atribuible a las personas morales.

135. Por lo anterior, es **infundado** el agravio hecho valer, pues es claro que la distinción que prevé el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor es objetiva y razonable; pues se basa en un objetivo legítimo, que es otorgarle a un autor un derecho a explotar de manera exclusiva su creación; que es adecuado, pues solamente las personas físicas pueden desplegar una acción creativa; y que no está proscrito ya que la Convención de Berna no establece que necesariamente se debe de establecer en favor de personas físicas y morales y que el derecho a la protección creativa no es un derecho humano que las personas morales deban de reivindicar a su favor, por la naturaleza de aquél.

136. Por último, son inoperantes los argumentos que hace valer la queja-recurrente relativos a que:

- La sentencia impuso al recurrente una carga excesiva al haberle requerido que precisara los criterios conforme a los cuales podría reconocérsele el carácter



de autora y las razones por las que el fallo en cuestión resulta contradictorio a los ordenamientos referidos;

- La sentencia fue omisa en pronunciarse sobre la posibilidad de efectuar un test de restricción y proporcionalidad a la exclusión de la persona moral como sujeto de derechos en el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor;

- La sentencia fue omisa en pronunciarse sobre los siguientes cuestionamientos: ¿Si el autor es parte de la persona jurídica y la persona física creó una persona jurídica para la creación de obras literarias, por qué el Estado debe de impedir cumplir con dicho fin?; ¿Es legítima y razonable dicha restricción?; ¿Se encuentra probado que no existen otras opciones menos agresivas para satisfacer el fin perseguido?;

- Los razonamientos vertidos en la sentencia parten de una hipótesis errónea que no permiten arribar a una conclusión adecuada manifestando que los derechos de autor únicamente pueden ser disfrutados por las personas físicas de conformidad a la naturaleza, a pesar de que la doctrina, el derecho comparado, la jurisprudencia nacional e internacional han avanzado y debatido en el tema; y,

- Las pruebas aportadas sí tenían íntima relación con el fondo del presente asunto porque prueban que la persona moral participó en la creación de la obra en cuestión.

137. Ello, pues son cuestiones de mera legalidad respecto de las cuales el recurso de revisión no es procedente, de acuerdo con el artículo 87, fracción II, de la Ley de Amparo que prescribe que la materia del recurso se limita exclusivamente a cuestiones de constitucionalidad.

138. Al respecto, resulta aplicable la tesis 1a./J. 56/2007, de rubro y texto siguientes:⁴⁰

⁴⁰ Tesis 1a./J. 56/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 730, con número de registro digital: 172328.



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

VI. DECISIÓN

139. En virtud de lo anterior, al ser infundado el motivo de inconformidad en el que se alega la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Federal de Derecho de Autor, por estimar que viola el derecho a la igualdad y a la no discriminación, ha lugar a confirmar la sentencia impugnada, en la materia de la revisión, y negar el amparo.

140. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Pildorita Estudio, Sociedad Civil Particular, en contra de la sentencia dictada el veintitrés de enero de dos mil veinte, por el Tribunal Unitario del Décimo Cuarto Circuito, en el recurso de apelación *****.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara



Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se aparta de algunas consideraciones. En contra del voto emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

Firman la Ministra presidenta de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 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. 126/2017 (10a.), 1a./J. 125/2017 (10a.) y aislada P. I/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO DE AUTOR. EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA RESPETA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN, AL LIMITAR QUE SÓLO LAS PERSONAS FÍSICAS PUEDEN SER AUTORAS.

Hechos: Una persona moral demandó en la vía ordinaria civil de una persona física, entre otras cosas, que le reconociera el carácter de coautora de una obra que supuestamente crearon en conjunto. En la primera instancia, el Juez de Distrito consideró que no se le podía dar la autoría sobre la obra, en virtud de que tal carácter solamente puede reconocérsele a las personas físicas; seguido el procedimiento legal correspondiente, la persona



moral interpuso juicio de amparo directo en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor. El tribunal que conoció del asunto negó el amparo, lo que se impugnó a través del recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor respeta el derecho a la igualdad y a la no discriminación, ya que la distinción que implícitamente prevé al sólo reconocer a las personas físicas como autoras es objetiva y razonable.

Justificación: Tal distinción se basa en un objetivo legítimo, que es otorgarle a un autor, persona física, un derecho a explotar de manera exclusiva su creación. Es una distinción adecuada, pues solamente las personas físicas son susceptibles de desplegar una acción creativa. Finalmente, no se trata de una distinción convencionalmente proscrita, puesto que el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas no establece que se le deba reconocer el carácter de autor a una persona moral, ni que el derecho a la protección creativa sea un derecho humano que las personas morales puedan reivindicar a su favor, al tratarse de aspectos de índole humana.

1a./J. 15/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 131/2021. Pildorita Estudio, S.C.P. 16 de junio de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se aparta de algunas consideraciones. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular, relacionado con el desechamiento del recurso. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 15/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. DIFERENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DE PRECAUCIÓN.

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES DEBE SER CONFORME AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. POR VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, RESULTA CONSTITUCIONAL ADOPTAR DECISIONES JURISDICCIONALES EN SITUACIONES QUE PUEDAN PRODUCIR RIESGOS AMBIENTALES, INCLUSO ANTE LA FALTA DE CERTEZA CIENTÍFICA O TÉCNICA AL RESPECTO.

HUMEDALES. ACORDE A SU PROTECCIÓN REFORZADA, EL ANÁLISIS QUE INVOLUCRE A ESTE ECOSISTEMA SE DEBE GUIAR POR UN CRITERIO DE MÁXIMA PRECAUCIÓN Y PREVENCIÓN, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN DIVERSOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE LOS REGULAN EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL.

JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. USO DEL "ENTORNO ADYACENTE" COMO CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO POR PERSONAS FÍSICAS.

MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. SU EVALUACIÓN HOLÍSTICA E INTEGRAL CON BASE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO PARA TAL EFECTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, ASÍ COMO EN SU REGLAMENTO EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL, GARANTIZA UNA ADECUADA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE.

PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. SU RELACIÓN Y ALCANCE CON EL DEBER DE CUIDAR EL MEDIO AMBIENTE REGULADO POR EL MARCO NORMATIVO CONVENCIONAL DE LA MATERIA.

AMPARO EN REVISIÓN 54/2021. 9 DE FEBRERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS



JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.
PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ.
SECRETARIOS: MONSERRAT CID CABELLO, VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

SUMARIO

El presente asunto tiene su origen en un juicio de amparo indirecto promovido por dos personas físicas, en el cual reclamaron diversos actos y omisiones tendientes a autorizar y ejecutar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, sin garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio de amparo por falta de interés legítimo. Las quejas interpusieron recurso de revisión, respecto del cual, esta Primera Sala ejerció su facultad de atracción, en razón del interés y trascendencia que reviste. Así, la materia del presente asunto estará enfocada, por una parte, en verificar si las quejas acreditaron un interés legítimo para promover el juicio constitucional y, de ser así, examinar la constitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los argumentos propuestos en la demanda de amparo.

CUESTIONARIO

¿Las quejas acreditaron tener interés legítimo para promover el juicio de amparo en contra de los actos y omisiones tendientes a autorizar y ejecutar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz? ¿Se actualiza alguna de las causas de improcedencia cuyo estudio fue omitido en primera instancia? ¿Los actos reclamados fueron emitidos con total apego al estándar de protección garantizado por el orden jurídico sobre el derecho humano al medio ambiente sano?

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día **nueve de febrero de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

Correspondiente al amparo en revisión 54/2021, interpuesto por Mara Elisa Salazar Calderón e Itzel Alejandra Jiménez Loranca, por conducto de su autorizada



legal, en contra de la sentencia dictada por el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz, en el juicio de amparo indirecto *****.

I. ANTECEDENTES

1. El veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y dos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto a través del cual se declaró área natural protegida con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona conocida como Sistema Arrecifal Veracruzano, ubicado en las Costas de los Municipios de Veracruz, Boca del Río y Alvarado, en el Estado de Veracruz. Posteriormente, dicho Parque Marino Nacional fue recategorizado como Parque Nacional, mediante decreto publicado el siete de junio del año dos mil.¹

2. El polígono del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano fue modificado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil doce, en el cual se incluyó dentro del área natural una porción del arrecife Punta Gorda y se excluyó el área que comprende la Bahía de Vergara.

3. El uno de febrero de mil novecientos noventa y cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "*título de concesión para la Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz*" a favor de dicha empresa paraestatal, a raíz de la expedición de la Ley de Puertos. La concesión para la administración portuaria incluye el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público de la Federación que integran el recinto portuario; además, la construcción de obras, terminales marinas e instalaciones portuarias en dicho recinto y la prestación de los servicios portuarios.

¹ A nivel internacional, el Sistema Arrecifal Veracruzano fue designado el dos de febrero de dos mil cuatro, como "Humedal de importancia internacional" o sitio Ramsar, de conformidad con el artículo 2.1 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convenio de Ramsar). Además, el veintisiete de octubre de dos mil seis, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) incorporó al Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano a la Red Mundial del Programa del Hombre y la Biósfera como "Reserva de la Biósfera".



4. La Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz junto con una empresa consultora llevaron a cabo, en el año dos mil uno, el "*Estudio para la ampliación y desarrollo del Puerto de Veracruz, Ver.*", en el cual analizaron las cuestiones técnicas, económicas, sociales y ambientales de la posible ampliación del Puerto de Veracruz, concluyendo que la opción más viable era la ampliación hacia el norte, es decir, hacia la Bahía de Vergara.

5. En este sentido, el título de concesión aludido fue modificado el veintiséis de noviembre de dos mil ocho, cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes incorporó al patrimonio de la Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz la zona de Bahía de Vergara con el fin de desarrollar el proyecto denominado "*Ampliación Natural del Puerto de Veracruz en la zona norte*", identificado con el plano oficial número DGPAPIVER-2007-01, de diez de octubre de dos mil siete.

6. Así, entre los años dos mil cuatro y dos mil quince, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Delegación Federal de dicha dependencia en el Estado de Veracruz, emitieron diversos oficios destinados a autorizar y ejecutar el proyecto de ampliación portuario indicado.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

7. **Demanda de amparo.** Mara Elisa Salazar Calderón e Itzel Alejandra Jiménez Loranca promovieron amparo indirecto, por propio derecho, el ocho de diciembre de dos mil dieciséis. En la demanda fueron señalados como autoridades responsables y actos reclamados los que a continuación se precisan:

Autoridades responsables:

- Titular de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Titular de la Delegación Federal en el Estado de Veracruz de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.



Actos reclamados:

- En general, el incumplimiento de las autoridades responsables de garantizar, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano al medio ambiente sano, directamente relacionado con diversas acciones y omisiones tendientes a la ampliación del Puerto de Veracruz, realizadas, a su parecer, en contravención a las obligaciones derivadas del régimen de protección constitucional vigente en el país.

- Del titular de la Delegación Federal en el Estado de Veracruz de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales:

- a) El oficio número *****, de fecha veinte de diciembre de dos mil seis, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado "*Construcción de una zona de actividades logísticas del Puerto de Veracruz y proyectos asociados*", con número de clave *****.

- b) El oficio número *****, de fecha dos de junio de dos mil catorce, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado "*Construcción de una explanada de almacenaje de materiales para obras de construcción en la zona norponiente de la ZAL en el Municipio de Veracruz, Ver.*", con número de clave *****.

- c) El oficio número *****, de fecha trece de abril de dos mil siete, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado "*Cambio de uso de suelo de terrenos forestales para el aprovechamiento de banco de arena en propiedad de APIVER en el Municipio de Veracruz*", con número de clave *****.

- d) El oficio número *****, de fecha catorce de julio de dos mil once, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado "*Construcción de muelle e infraestructura de apoyo para la carga y transporte de material pétreo (roca basáltica) en el sitio denominado Playa Muñecos, Municipio de Alto Lucero, Ver.*", con número de clave *****.

- e) El oficio número *****, de fecha treinta de agosto de dos mil cuatro, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado



"Boulevard urbano kilómetro 13.5, en su tramo renacimiento-recinto portuario", con número de clave *****.

f) El oficio número *****, de fecha doce de abril de dos mil cinco, mediante el cual se autorizó el cambio de uso de suelo de los terrenos forestales para la construcción del proyecto "Kilómetro 13.5 en su tramo renacimiento-recinto portuario", que se localiza en el Municipio de Veracruz.

g) El oficio número *****, de fecha once de enero de dos mil ocho, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado "Construcción de 2 vías ferroviarias, puente ferroviario Arroyo Lagarto, puente ferroviario SAS y tres pasos de fauna, entre el recinto portuario y la nueva zona de actividades logísticas, en la ciudad y Puerto de Veracruz", con número de clave *****.

h) El oficio número *****, de fecha treinta de marzo de dos mil nueve, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado "Construcción de 2 vías ferroviarias en el interior de la zona de actividades logísticas, en la ciudad y Puerto de Veracruz", con número de clave *****.

i) El oficio número *****, de fecha dos de abril de dos mil nueve, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado "Construcción del distribuidor vial del centro regulador a la zona de actividades logísticas ZAL, en el Puerto de Veracruz", con número de clave *****.

j) El oficio número *****, de fecha quince de mayo de dos mil catorce, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado "Construcción y operación del camino de acceso a la explanada de almacenaje de materiales para obras de construcción en la zona norponiente de la ZAL en el Municipio de Veracruz, Ver.", con número de clave *****.

k) El oficio número *****, de fecha dos de septiembre de dos mil catorce, mediante el cual se autorizó por excepción el cambio de uso de suelo en terrenos forestales en una superficie de 0.36290 hectáreas para el desarrollo del proyecto denominado "Aprovechamiento y extracción de roca basáltica", con ubicación en el Municipio de San Andrés Tuxtla.



l) El oficio número *****, de fecha veinticuatro de junio de dos mil catorce, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado "*Cambio de uso de suelo de terrenos forestales para el aprovechamiento y explotación de roca basáltica del banco ubicado en el ejido de Balzapote, Municipio de San Andrés Tuxtla, Ver.*", con número de clave *****.

m) La omisión de evaluar de manera completa y adecuada los proyectos sometidos para su evaluación de impacto ambiental, al no analizar los posibles impactos acumulativos de los proyectos, no verificar la información proporcionada por los promoventes e ignorar la fragmentación de proyectos, puesto que todos son partes constitutivas del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz; todo ello en incumplimiento a su deber de garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

• Del titular de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales:

a) El oficio número *****, de fecha trece de noviembre de dos mil trece, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado "*Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte*", con número de clave *****.

b) El oficio número *****, de fecha diez de septiembre de dos mil quince, mediante el cual se autorizó de forma condicionada el proyecto denominado "*Conformación de explanada (A y B) para acopio de roca para los trabajos de ampliación del puerto, en la localidad El Guijilote Ex-Hacienda de Buena Vista, en la zona norte del Municipio de Veracruz, Ver.*", con número de clave *****.

c) La omisión de evaluar de manera completa y adecuada los proyectos sometidos para su evaluación de impacto ambiental, al no analizar los posibles impactos acumulativos y sinérgicos de los proyectos, no verificar la información proporcionada por los promoventes e ignorar la fragmentación de proyectos, puesto que todos son partes constitutivas del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz; todo ello en incumplimiento a su deber de garantizar el derecho a un medio ambiente sano.



8. **Trámite del juicio de amparo.** El Juez Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en la ciudad de Boca del Río registró la demanda bajo el número ***** y la desechó de plano por acuerdo de doce de diciembre de dos mil dieciséis.² Las quejas interpusieron recurso de queja, el cual fue declarado fundado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diecisiete (toca Q.A. *****).³

9. Previo requerimiento a la parte quejosa para que subsanara las irregularidades de su demanda, el juzgador federal referido admitió la demanda por acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete, en el cual requirió los informes justificados de las autoridades responsables y señaló fecha para la audiencia constitucional.

10. Las quejas ampliaron su demanda de amparo el veinticinco de julio de dos mil diecisiete, a fin de reclamar del titular de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el oficio ***** de veinticinco de abril de dos mil diecisiete, por medio del cual se autoriza la modificación del proyecto denominado "*Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte*".

11. Previos trámites legales, el juzgador federal admitió la ampliación de la demanda por acuerdo de ocho de noviembre de dos mil diecisiete, en el cual requirió el informe justificado a la autoridad responsable y señaló nueva fecha para la audiencia constitucional.

12. El Juez de Distrito llevó a cabo la audiencia constitucional el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve y dictó sentencia, terminada de engrosar el

² La demanda fue desechada sobre la base de que las quejas no acreditaron tener interés legítimo para promover el juicio de amparo y en que una eventual concesión del amparo sería contraria al principio de relatividad de las sentencias al impactar en toda la sociedad de Veracruz.

³ El Tribunal Colegiado declaró fundado el recurso de queja porque la falta de interés legítimo de las quejas no podía ser invocado como un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, además de que el principio de relatividad de las sentencias no debía ser empleado como causa de improcedencia manifiesta e indudable cuando se alega la afectación de un interés legítimo, sino que todo ello debe examinarse al momento de pronunciar la sentencia principal.



trece de noviembre del mismo año, en el sentido de sobreseer en el juicio de amparo al considerar que las quejas no acreditaron tener un interés legítimo para promoverlo.

13. Interposición del recurso de revisión. La parte quejosa interpuso recurso de revisión, por conducto de su autorizada legal, mediante escrito presentado el tres de diciembre de dos mil diecinueve en el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz.

14. El presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito admitió el medio de defensa por acuerdo de trece de diciembre siguiente y ordenó su registro con el número 480/2019. De igual forma, el veintidós de enero de dos mil veinte, admitió a trámite la revisión adhesiva interpuesta por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de su representante legal.

15. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción. Las quejas, por conducto de su autorizada legal, solicitaron a esta Primera Sala que ejerciera la facultad de atracción para conocer del amparo en revisión aludido. Seguidos los trámites procesales y ante la falta de legitimación de las solicitantes, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá hizo suya la solicitud de ejercicio de facultad de atracción, en sesión privada de esta Primera Sala de veintiuno de octubre de dos mil veinte.

16. El tres de febrero de dos mil veintiuno, esta Primera Sala determinó ejercer su facultad de atracción respecto del amparo en revisión 480/2019, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito.

17. Trámite del amparo en revisión ante este Alto Tribunal. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que esta asumía su competencia originaria para conocer del recurso de revisión, así como de la revisión adhesiva, por acuerdo de nueve de marzo de dos mil veintiuno. Asimismo, ordenó registrar el asunto con el número 54/2021 e instruyó realizar las notificaciones correspondientes.



18. Además, se determinó turnar el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y enviar el expediente a la Primera Sala para efectos de su avocamiento. Esto último tuvo verificativo en acuerdo de siete de mayo de dos mil veintiuno.

III. PRESUPUESTOS PROCESALES

19. Esta Primera Sala es constitucional y legalmente competente⁴ para conocer de la revisión principal y su adhesiva, mismas que fueron interpuestas de manera oportuna⁵ y por partes legitimadas.⁶

⁴ Lo anterior, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso d), y 85 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como por el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, por tratarse de un recurso de revisión respecto del cual, esta Primera Sala determinó ejercer la facultad de atracción para resolverlo. Cabe señalar que, en el caso, no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en virtud de que la resolución del mismo no reviste un interés excepcional.

⁵ La sentencia recurrida fue notificada por lista a la parte quejosa el viernes veintidós de noviembre de dos mil diecinueve y surtió sus efectos el lunes veinticinco del mismo mes y año. Así, el plazo de diez días para interponer el recurso de revisión transcurrió del martes veintiséis de noviembre al lunes nueve de diciembre de dos mil diecinueve, excluyéndose del cómputo los días treinta de noviembre, así como uno, siete y ocho de diciembre del citado año, por haber sido sábados y domingos, e inhábiles, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo. Luego, si el recurso de revisión se presentó el martes tres de diciembre de dos mil diecinueve en el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en la ciudad de Boca del Río, su presentación resulta oportuna.

Por otra parte, el acuerdo de admisión del recurso de revisión principal se notificó, por oficio, a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el viernes tres de enero de dos mil veinte y surtió efectos ese mismo día. Así, el plazo de cinco días para adherirse a la revisión principal transcurrió del lunes seis al viernes diez de enero del mismo año, siendo este último el día en que se presentó el escrito de revisión adhesiva en la Oficina de Correos de México. De ahí que su presentación sea oportuna.

⁶ El recurso de revisión principal fue suscrito por ******, en su carácter de autorizada en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, por la parte quejosa en el juicio de origen. De ahí que la revisión principal se haya interpuesto por parte legitimada.

A su vez, la revisión adhesiva fue suscrita por ******, director general Adjunto de lo Contencioso Administrativo y Judicial de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en suplencia por ausencia del titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de dicha secretaría, quien funge en representación de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la propia dependencia federal y que tiene el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo cuya sentencia se revisa en esta instancia.



IV. ESTUDIO DE FONDO

20. Para delimitar la problemática jurídica del presente asunto, es necesario sintetizar los argumentos de la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida, así como los agravios de la revisión principal y su adhesiva.

21. **Demanda de amparo.** Las quejasas promovieron el juicio de amparo aduciendo contar con un interés legítimo colectivo y reclamaron en su **primer concepto de violación** que se vulneró su derecho humano a un medio ambiente sano porque las autoridades responsables no evaluaron el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz conforme a la mejor información científica disponible, ni verificaron si lo dicho por la Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz en diversas manifestaciones de impacto ambiental era suficiente, veraz y completo; esto es, omitieron aplicar el estándar más alto de protección del derecho humano referido y, con ello, incumplieron su obligación de conservar el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano.

22. Al respecto, argumentaron que existe evidencia científica de que no fue descrito ni analizado el impacto ambiental que el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte, con número de clave ***** , tendrá sobre el arrecife sumergido conocido popularmente como "La Loma", el cual se ubica en la parte norte de la poligonal del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano. De ahí que, al momento de autorizar dicho proyecto, no se contemplaron los impactos ambientales sobre todos y cada uno de los elementos que conforman el sistema ambiental regional.

23. Lo anterior, al indicar que el doctor ***** presentó un informe técnico denominado "Descripción fisiográfica del arrecife La Loma, Bahía Vergara, Veracruz", donde se demostró que dicho arrecife no fue identificado ni contemplado en la evaluación de impacto ambiental del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte, ya que esa información no fue referida en la manifestación de impacto ambiental ni en sus anexos. Sin embargo, a pesar de que, de conformidad con el artículo 35, fracción III, inciso a), de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (sic), dicha omisión trae como consecuencia la no autorización del proyecto, las autoridades responsables otorgaron el permiso correspondiente.



24. Asimismo, las quejas señalaron que, según lo expuesto por el doctor ***** , los impactos que el proyecto de ampliación tendría sobre "La Loma" serían, entre otros, el incremento de las tasas de sedimentación presentes en el área debido a la construcción de la escollera norte del proyecto que modifican las corrientes marinas locales; el riesgo de encallamiento de embarcaciones durante la etapa de construcción y operación del proyecto, ya que no está considerado dicho arrecife; así como posibles derrames de hidrocarburos asociados a accidentes marítimos que puedan ocurrir en la zona.

25. Además, las quejas resaltaron que, si se incrementan los impactos ambientales en ese arrecife, una de las mayores afectaciones es la pérdida de servicios ambientales de provisión, relacionados con la pesca, y de regulación de disturbios, relacionados con la función que cumple en el control de oleajes de tormentas.

26. En el **segundo concepto de violación** se argumentó que, con la finalidad de tomar la decisión más adecuada, las autoridades están obligadas a analizar y evaluar de manera completa cada uno de los diferentes tipos de impactos ambientales que un proyecto puede ocasionar, por sí mismo y en conjunto con otros proyectos desarrollados en el mismo lugar; es decir, los impactos directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos que los proyectos pueden generar hacia las personas y ecosistemas, directa o indirectamente. Incluso, al evaluar este tipo de impactos, la autoridad tiene la obligación de negar la autorización de impacto ambiental si se pone en peligro a alguna especie, ecosistema o los daños sean irreparables.⁷

27. Asimismo, se indicó que lo anterior se incumple cuando los proyectos son fragmentados, esto es, cuando se divide un proyecto en varios que individualmente no sobrepasan el parámetro de los límites permitidos o que no tienen impactos significativos cuando se evalúan de forma individual, pero que, si se

⁷ La parte quejosa invoca los artículos 28 y 30 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (sic), 13 y 44 del Reglamento, además del párrafo 27, inciso d) del Manual 16 sobre Evaluación del Impacto de la Secretaría de la Convención Ramsar, así como los capítulos II y IV de la Guía para Elaborar la Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional de Proyectos de Vías Generales de Comunicación.



consideran en forma conjunta y completa, invariablemente generan tales impactos. De ahí que la fragmentación de los proyectos impide a las autoridades garantizar el derecho humano al medio ambiente porque carecen de la mejor información para la adopción de una decisión razonable y sustentable.

28. De esta forma, las quejas señalaron que, en el caso, las autoridades responsables evaluaron el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz de manera fragmentada, al analizar en materia de impacto ambiental catorce elementos, por lo que vulneraron el derecho al medio ambiente. Afirman lo anterior, pues todas las obras que autorizan esos elementos (que constituyen los actos reclamados) forman parte de un solo proyecto porque están enmarcadas dentro de la planeación realizada por la Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz para la ampliación de dicho puerto.

29. Por tanto, las quejas apuntaron que, al haberse fragmentado el proyecto en cuestión, los impactos acumulativos que generarán sus distintas partes no fueron evaluados por las autoridades responsables; por el contrario, ignoraron que los actos reclamados constituían parte de un proyecto mayor y no evaluaron de forma completa la totalidad de impactos ambientales que el proyecto de ampliación aludido tendrá, ya sea por la suma de éstos o sus interacciones.

30. Lo cual, a decir de la parte quejosa, demuestra el incumplimiento de las autoridades responsables de evaluar el impacto ambiental y bajo el estándar más alto de protección al medio ambiente de las personas que habitan en la zona conurbada; la ignorancia de dichas autoridades respecto de los impactos acumulativos que ocasionará y está ocasionando el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, sobre todo, el sistema ambiental regional donde se inserta; así como el riesgo de daño inminente al que ha sido sometido el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano, su zona de influencia y los servicios ambientales que brinda.

31. En el **tercer concepto de violación** se argumentó que, desde el año dos mil cuatro, las autoridades han sido omisas en realizar una evaluación de impacto ambiental completa y adecuada para el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, pues, como refirieron en el concepto de violación anterior, dicha evaluación fue realizada de forma fragmentada, por lo que se vulneró el principio de prevención contenido en el principio 17 de la Declaración de Río.



32. Al respecto, las quejas señalaron que los deberes de prevención y progresividad fueron transgredidos con el actuar de las autoridades responsables, en tanto que no fueron capaces de aplicar los controles necesarios para obtener información suficiente, completa y veraz del proyecto aludido, ni de identificar que se trataba de un mismo proyecto que debía ser evaluado de manera conjunta, incumpliendo así deberes esenciales para garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

33. Ampliación de demanda. En el **primer concepto de violación de la ampliación de demanda** se argumentó que al modificar el proyecto denominado "Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte", no se realizó un análisis para tal modificación conforme a la mejor información científica disponible, ni se verificó si lo dicho por la Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz en diversas manifestaciones de impacto ambiental era suficiente, veraz y completo.

34. Al respecto, se indicó que, al rendir su informe justificado, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales manifestó que la modificación referida se debe a que se identificaron formaciones arrecifales no emergentes después de la barimetría del polígono del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano, cuya ubicación y profundidad obligaban el replanteamiento de la propuesta original del canal de navegación.

35. En este sentido, las quejas señalaron que la autoridad responsable no recibió información completa sobre el Sistema Ambiental Regional, en específico, sobre todas las formaciones arrecifales que se encuentran en la zona donde se pretende desarrollar el proyecto. Ello, pues fue hasta que el proyecto ya estaba autorizado, cuando la Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz dio a conocer la existencia de diversos arrecifes no emergentes que no habían sido presentados en la manifestación de impacto ambiental y, por lo mismo, no fueron evaluados.

36. De esta forma, a decir de las quejas, se refuerzan los argumentos de su demanda inicial relativos a que no se garantizó su derecho a un medio ambiente



sano, al no haberse analizado si toda la información presentada por la Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz era verídica.

37. Asimismo, apuntaron que era fundamental realizar una nueva evaluación de impacto ambiental, debido a que se podrían incrementar los niveles de impacto y riesgo ambiental por el cambio de ubicación en el canal de navegación. Sin embargo, de nueva cuenta la autoridad responsable no analizó de forma completa e integral los posibles impactos ambientales a los arrecifes emergentes y no emergentes y, en general, los posibles impactos acumulativos y sinérgicos del resto del proyecto.

38. Lo anterior, pues de lo manifestado por la autoridad responsable no se observa que se hayan considerado los impactos de los sedimentos que se pudieran generar por el cambio de corrientes con la nueva ruta del canal de navegación a los arrecifes Anegada de Adentro-Galleguilla o a los arrecifes no emergentes recientemente manifestados, ni los impactos que se generarán con la operación de la ampliación del puerto en relación con la profundidad y el tamaño de las embarcaciones.

39. Finalmente, las quejas expusieron que, en la manifestación de impacto ambiental presentada por la Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz, se afirmó que, de conformidad con el Manual de Dimensionamiento Portuario de la Coordinación de Marina Mercante, el ancho mínimo de un canal de navegación debe ser de 800 metros y, para el proyecto en cuestión, el ancho mínimo entre dos de los arrecifes es de aproximadamente de 2000 metros. Sin embargo, en el acto reclamado en la ampliación de demanda se aceptó que, entre las actividades para la ampliación del puerto y cualquier formación arrecifal, mediara un espacio de 200 metros.

40. En este sentido, las quejas indicaron que lo anterior no sólo es contrario a dicho manual, sino que también carece de una justificación técnica para establecer esos 200 metros, pues no se presentan argumentos para afirmar que dicha distancia es razonable y adecuada para evitar afectaciones a los arrecifes. Incluso, el análisis sobre tal distancia carece de información sobre la interacción con las embarcaciones en casos de emergencia y contingencia por fenómenos naturales, por lo que no hay forma de asegurar que con la distancia aludida se



garantizará la existencia, continuidad y conectividad de los arrecifes emergentes y no emergentes.

41. Por tanto, concluyen que la autoridad responsable omitió garantizar su derecho a un medio ambiente sano, al darse por enterada de la modificación del proyecto sin contar con información veraz, suficiente y adecuada, así como por no haber realizado una evaluación del impacto ambiental bajo los más altos estándares a nivel internacional para evitar daños irreversibles a los arrecifes ubicados dentro del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano y en su zona de influencia, los cuales podrían verse afectados, tanto con la construcción de la ampliación del puerto como con la operación portuaria.

42. En el **segundo concepto de violación de la ampliación de demanda** se reiteró que los actos y omisiones de las autoridades responsables incumplieron con el deber de garantizar un medio ambiente sano, ya que no se cumplió con la finalidad de la evaluación de impacto ambiental del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz al permitir la modificación del proyecto.

43. **Sentencia recurrida.** El Juez de Distrito sobreseyó el juicio de amparo al determinar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracciones XII y XXIII, en relación con los diversos 5o., fracción I y 63, fracción V, todos de la Ley de Amparo, ya que las quejas no acreditaron tener un interés legítimo para promoverlo, ni sus consecuentes daños y perjuicios que afectaran real y efectivamente sus bienes jurídicamente amparados.

44. Al respecto, indicó que, tratándose del interés legítimo, el Pleno de la Suprema Corte⁸ ha establecido que su existencia requiere como mínimo demostrar una afectación en cierta esfera jurídica, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad, en la inteligencia de que una eventual sentencia protectora implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que se dicte.

⁸ El Juez invocó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."



45. Asimismo, señaló que esta Primera Sala⁹ ha sostenido que quien aduce contar con un interés legítimo en materia ambiental se debe encontrar en una situación jurídica identificable, surgida de una relación específica con el objeto de protección que alega (particular o grupal), a partir de un agravio diferenciado del resto de los demás integrantes de la sociedad.

46. En este sentido, el juzgador federal apuntó que la especial situación que guarda una persona o comunidad con el ecosistema que estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales, es la que la legitima para promover el juicio de amparo. Además, la protección debe generar la obtención de un beneficio que se traduciría en el restablecimiento de dichos servicios ambientales a su favor.

47. También, expuso que los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación más amplia en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, pero ello no implicaba que dicha legitimación sea ilimitada; esto es, que quien acude al juicio de amparo debe ser beneficiario de los servicios ambientales que presta el ecosistema que estime afectado.

48. Así, el Juez de Distrito indicó que, en el caso, de las pruebas documentales que las quejas adjuntaron a su escrito de demanda, de los informes justificados de las autoridades responsables, de los dictámenes desahogados y demás constancias remitidas por las partes, no se justificó, ni en forma provisional, el interés legítimo que las quejas adujeron tener, pues no se apreció una afectación real, actual y objetivamente apreciable en su esfera jurídica susceptible de ser reparada a través del fallo protector.

49. Lo anterior, al considerar que la esencia del reclamo de las quejas se basó en plantear que los actos reclamados vulneran sus derechos humanos al ser miembros de la sociedad veracruzana. De esta forma, no aportaron ningún dato relevante, especial o diferenciado para revelar que tenían una especial posición respecto de los servicios ambientales que estiman transgredidos, ni

⁹ El juzgador hizo referencia a las tesis 1a. CCXCI/2018 (10a.) y 1a. CCXC/2018 (10a.), de títulos y subtítulos: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL." e "INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS.", respectivamente.



señalaron cuál sería el beneficio específico pretendido con el restablecimiento de los servicios ambientales, por lo que no era posible determinar si las quejas aprovechan dichos servicios en el ecosistema marino que aducen vulnerado.

50. Derivado de lo anterior, el juzgador federal argumentó que las quejas no contaban con un interés cualificado que las ubicara en un supuesto distinto al del resto de la población; además de que ni siquiera se apreciaba el perjuicio resentido respecto al derecho que intentaban defender con el amparo, ni mucho menos el beneficio pretendido en supuesta representación de una colectividad específica a la que pertenecen o de la población veracruzana en general, toda vez que su reclamo se basó en que los actos reclamados vulneran derechos humanos de la sociedad de Veracruz en su conjunto.

51. Ello, a decir del Juez, evidenciaba un interés simple de la parte quejosa, porque no formuló un perjuicio diferenciado frente al resto de las personas que pudieran sentirse afectadas por el supuesto daño al medio ambiente, traducido en la obtención de un beneficio específico por ser beneficiaria de los servicios ambientales del ecosistema en cuestión; por lo que no se ocasionó un agravio real, palpable y cualitativamente distinto al de los demás, como lo exige el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal.

52. Por otra parte, el Juez de Distrito indicó que no obstaba a lo anterior que las quejas exhibieran copias simples de sus credenciales de elector con domicilio en el Estado de Veracruz y constancias de residencia que las ubicaban dentro de dicha entidad federativa, toda vez que esos documentos no sólo no eran suficientes ni idóneos para justificar su interés legítimo por ese simple hecho, sino que tampoco demostraban siquiera que vivieran en dicho lugar en ese momento.

53. Al respecto, expuso que los registros del Instituto Nacional Electoral se forman con los datos proporcionados por los ciudadanos que acuden a solicitar su anotación, y la verificación que practica la autoridad electoral de esos datos sólo pueden entenderse para efectos del propio registro, no así para hacer prueba plena ante autoridad diversa respecto de los domicilios de los electores, ya que ningún precepto legal apoya tal eficacia. Lo anterior, si acaso, acredita que el elector manifestó ante dicho organismo constitucional autónomo tener el domicilio que se indica en su credencial para votar, pero ese registro no sustituye la



potestad jurisdiccional de examinar el alcance y valor probatorio de tales elementos. Igual circunstancia ocurre con las constancias de domicilio, mismas que, además, no contienen la referencia del archivo o registro de donde se obtuvieron los datos avalados por los funcionarios correspondientes.¹⁰

54. En tales condiciones, el juzgador federal afirmó que de los autos del juicio no se desprendía fehacientemente y sin base en suposiciones que las quejas fueran residentes de la ciudad de Veracruz, ni mucho menos que eran beneficiarias o aprovechaban los servicios del ecosistema marino y arrecifal que defendían. Aunado a que las copias simples, por sí solas, carecen de valor probatorio pleno, por lo que no son suficientes para justificar el hecho o derecho que se pretende justificar.

55. Asimismo, señaló que los dictámenes ofrecidos por la parte quejosa y desahogados en juicio estaban encaminados, únicamente, a determinar la existencia de un daño al medio ambiente con motivo de las obras de construcción del proyecto "Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte", pero no a acreditar que las quejas tuvieran alguna relación con los servicios que presta el parque arrecifal dictaminado, o bien, que se colocaban en una situación especial frente al orden jurídico que probara su interés legítimo.

56. En consecuencia, el Juez de Distrito concluyó que las quejas no acreditaron tener alguna relación directa con los servicios ambientales que presta el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano, ni demostraron un perjuicio diferenciado al resto de las personas que pudieran sentirse afectadas por el daño ambiental que refieren. De ahí que no era posible sostener que el actuar de las autoridades responsables vulnerara su derecho a gozar de un ambiente sano.

57. Además, consideró que, si bien debía ponderarse el interés social y el orden público, los mismos no se transgredieron con el actuar de las autoridades responsables, por lo que la simple afirmación de las quejas en el sentido de que gozaban de interés suficiente no debía ser tomada en cuenta por encima

¹⁰ Al respecto, el Juez invocó la tesis del Pleno de este Alto Tribunal, publicada en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "CREDENCIAL DE ELECTOR. NO ES IDÓNEA PARA PROBAR LA RESIDENCIA."



de aquellos; máxime que dicha afirmación no se sustentó con medio de prueba alguno.

58. **Recurso de revisión.** En el **primer agravio** se aduce que la sentencia recurrida es ilegal porque el Juez de Distrito no observó correctamente los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal y 5o., de la Ley de Amparo, al determinar que la parte quejosa no cuenta con un interés legítimo para acudir al juicio de amparo a reclamar una vulneración a su derecho al medio ambiente sano.

59. Al respecto, las recurrentes argumentan que, para demostrar el interés legítimo en caso de derechos colectivos o difusos, como lo es el derecho a un medio ambiente sano, se requiere la existencia de una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso a beneficio de una colectividad determinada; que el acto reclamado transgreda el interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y que el promovente pertenezca a esa colectividad. Asimismo, apuntan que los juzgadores tienen la obligación de realizar un análisis sobre los servicios ambientales de los cuales se beneficia la parte quejosa para determinar la afectación a su esfera jurídica y de interpretar el interés legítimo tomando en cuenta los principios que rigen la materia ambiental.¹¹

60. Asimismo, indican que al resolver el amparo en revisión 307/2016, esta Primera Sala desarrolló la forma en que se debe analizar el interés legítimo tratándose de cuestiones ambientales y se definió que las beneficiarias ambientales son las personas que habitan y utilizan el entorno adyacente o las áreas de influencia de un determinado ecosistema, por lo que es necesario identificar los espacios que cualquier persona utiliza o habita para determinar si es beneficiaria de los servicios ambientales que presta y así, estar legitimada para promover el juicio de amparo en su defensa.

61. En este sentido, continúan las recurrentes, se determinó que cualquier persona que se beneficia de los servicios ambientales del ecosistema en cuestión, se ubica en una especial situación que distingue su interés legítimo del

¹¹ En ese sentido, las quejas invocaron las tesis 1a. CCXCI/2018 (10a.) y 1a. CCXC/2018 (10a.), de títulos y subtítulos: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL." e "INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS.", respectivamente.



interés generalizado del resto de la sociedad, lo cual se puede demostrar al exhibir su credencial de elector donde conste su domicilio. Además de que para acreditar el interés legítimo en materia ambiental no es necesario probar el daño al medio ambiente, pues en atención al principio de precaución, el daño o riesgo de daño ambiental constituiría la materia de fondo del juicio de amparo.

62. De esta forma, las recurrentes señalan que, desde el escrito inicial de demanda, argumentaron la transgresión a su derecho a un medio ambiente sano debido a que los actos y omisiones reclamados contravienen las obligaciones encaminadas a garantizar tal derecho, en específico, los deberes de prevención y precaución. Ello, pues se ponen en riesgo los servicios ambientales que presta el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano y los demás arrecifes de coral que se encuentran en su zona de influencia.

63. En relación con lo anterior, exponen que, de la investigación del doctor ***** , se sigue que todas las personas que habitan en la zona conurbada de los Municipios de Veracruz, Boca del Río y Medellín, se benefician de los siguientes servicios ambientales: a) función de regulación, que es la capacidad de los ecosistemas de arrecifes coralinos para disminuir la intensidad de fenómenos naturales; b) función de soporte, la cual garantiza que dichos ecosistemas sigan presentando beneficios al ser humano; c) función cultural, que se refiere al valor estético y de utilidad para desarrollar actividades recreativas o de esparcimiento; y, d) función de provisión, que se trata de la posición de los arrecifes coralinos como fuente de pesquerías para la satisfacción del derecho a la alimentación.

64. En este sentido, las recurrentes argumentan que para demostrar que habitan en los Municipios de Medellín y Veracruz presentaron copia de sus credenciales de elector y original de constancias de domicilio, por lo que afirman que tienen interés legítimo para acudir al juicio de amparo, pues al habitar en dicha zona conurbada, se benefician de los servicios ambientales que prestan los arrecifes de coral del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano.

65. Por otra parte, indican que la consideración del Juez de Distrito de que las documentales referidas no eran suficientes ni idóneas para justificar su interés legítimo por ese simple hecho, ni tampoco demostraban siquiera que vivieran actualmente en dicha localidad, resulta contraria a su deber de garantizar el



acceso a la justicia, en tanto que la credencial de elector genera, al menos, un indicio del domicilio y residencia de las quejas.

66. Máxime que, para generar mayor convicción, presentaron constancias en las que consta el tiempo de residencia en los Municipios de Medellín y Veracruz; de ahí que el análisis de ambas pruebas debió realizarse a la luz del interés legítimo y del deber de ampliar la esfera protectora del juicio de amparo.

67. En el **segundo agravio** se aduce que la sentencia recurrida es ilegal porque no se ajusta a los artículos 1o. y 17 de la Constitución Federal, pues el Juez de Distrito no realizó una interpretación progresiva y pro persona en relación con el derecho de acceso a la justicia.

68. Al respecto, las recurrentes indican que el juzgador federal no analizó de forma integral la demanda de amparo, su ampliación, sus anexos y las pruebas periciales y documentales ofrecidas, a la luz de los derechos a un medio ambiente sano y de acceso a la justicia. De ahí que sea necesario levantar el sobreseimiento y analizar todo lo anterior para garantizar su derecho de acceso a la justicia.

69. **Revisión adhesiva.** En el **único agravio** se argumenta que debe mantenerse firme el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, porque no se encuentra acreditado el interés legítimo de las quejas, así como sus consecuentes daños y perjuicios que afecten real y efectivamente sus bienes jurídicamente amparados.

70. Al respecto, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales señala que los oficios que se le reclaman no constituyen actos que por sí mismos generen molestias a los particulares, ya que requieren un acto de aplicación real y concreto en su esfera de derechos subjetivos para causar perjuicio; por lo que, al no existir dicho acto de aplicación, entonces no se les depara algún perjuicio a las quejas y, en consecuencia, no tienen interés jurídico para promover el juicio de amparo.

71. Además, indica que las quejas tampoco cuentan con un interés legítimo, pues no acreditaron pertenecer a un grupo determinado que se encuentre en



una especial posición frente al ordenamiento jurídico y, supuestamente, se vea vulnerado por los actos reclamados. Ello, en tanto que no se demostró fehacientemente que son residentes de la ciudad de Veracruz, ni que son usuarias y beneficiarias de los servicios que presta el parque arrecifal en cuestión.

72. Asimismo, afirma que, en el caso, se está en presencia de actos futuros e inciertos, además de que las quejas no tienen interés jurídico ni legítimo para promover el juicio de amparo, pues no demuestran de qué manera les causa perjuicio real y actual la emisión de los oficios reclamados, cuando lo cierto es que en dichos oficios se resuelve una solicitud de evaluación de impacto ambiental presentada por la empresa ******, por lo que los efectos directos y reales de dichos actos sólo son aplicables a esta última.

73. En adición de que las determinaciones contenidas en los oficios aludidos son con relación al proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, es decir, no hay acto que vulnere los derechos humanos de las quejas; máxime que no se cita de manera concreta algún hecho real que demuestre tal vulneración, sino, únicamente, consecuencias hipotéticas de la autorización combatida. De ahí que la sentencia recurrida se haya dictado conforme a derecho.

74. Por otra parte, se expone que lo considerado por la sentencia recurrida es compatible con lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 779/2014, en el cual se sostuvo que no toda transgresión al derecho a un medio ambiente sano puede ser exigible por cualquier persona o grupo de la población, lo cual implica que el interés legítimo para reclamar una vulneración a ese derecho humano debe ser acreditado por un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produzca un beneficio cierto en la esfera jurídica del promovente.

75. También, se indica que no basta que las quejas aduzcan un derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, toda vez que ese derecho es connatural a cualquier persona al ser una cuestión de carácter vital y ello sólo denotaría la existencia de un interés simple, pero no de uno legítimo. De lo contrario, se llevaría al absurdo de que cualquier persona pudiese promover



el juicio de amparo, en tanto que la especial situación frente al orden jurídico es la existencia misma de la parte quejosa porque requiere de un medio ambiente sano para subsistir y el beneficio sería de carácter ambiental.

76. En consecuencia, la recurrente adhesiva concluyó que para que se estudie el fondo de un juicio de amparo donde se aduce contar con un interés legítimo para reclamar una transgresión a derechos humanos con la simple emisión de un acto administrativo, debe quedar plenamente justificado por la parte quejosa que resintió un perjuicio en su esfera de derechos, lo que en el caso no ocurrió. De ahí que deba confirmarse el sobreseimiento decretado en primera instancia.

77. **Problemática jurídica a resolver.** La materia del presente asunto se circunscribe a determinar, en primer término, si los agravios de la revisión principal desvirtúan las consideraciones por las cuales el Juez de Distrito determinó que las quejas no acreditaron un interés legítimo para promover el juicio constitucional y, de ser así, verificar si los agravios de la revisión adhesiva son aptos para preservar el sobreseimiento respectivo. Los agravios de referencia serán analizados, por cuestión metodológica, de manera conjunta y en función de la siguiente pregunta:

• **¿Las quejas acreditaron tener interés legítimo para promover el juicio de amparo en contra de los actos y omisiones tendentes a autorizar y ejecutar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz?**

78. Como bien se informa en la revisión principal, esta Primera Sala ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en torno a la figura del interés legítimo cuando personas físicas promueven el juicio de amparo a fin de que se garantice su derecho humano al medio ambiente sano. Particularmente, en el amparo en revisión 307/2016,¹² este Tribunal Constitucional exploró los elementos que deben ser tomados en consideración para determinar la existencia de un interés legítimo en casos como el que ahora nos ocupa.

¹² Aprobado por unanimidad de cinco votos, en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



79. Consecuentemente, a fin de responder la pregunta planteada, esta Primera Sala retoma la metodología y la línea jurisprudencial esbozada en el precedente aludido, a fin de verificar si el sobreseimiento decretado en primera instancia fue correcto o no. Para ello, se dará cuenta con los siguientes elementos: **(I)** el interés legítimo en materia de medio ambiente; **(II)** el interés legítimo de las quejas en el caso concreto y, finalmente, el estudio de los agravios de la revisión adhesiva tendentes a fortalecer el sobreseimiento de primera instancia.

I. Interés legítimo en materia ambiental

80. El artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal prevé que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución y, con ello, se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

81. El artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo retoma lo previsto en el Texto Constitucional, al establecer que tiene el carácter de parte quejosa quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados vulneren derechos reconocidos por la Constitución Federal y, con ello, se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

82. A su vez, esta Primera Sala ha tenido oportunidad de ir construyendo una línea jurisprudencial en torno al concepto de interés legítimo, pues desde el amparo en revisión 366/2012,¹³ se indicó que el mismo puede definirse como aquel interés personal –individual o colectivo–, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso, en el entendido de que dicho interés

¹³ Aprobado el cinco de septiembre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.



deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; y que para su existencia debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, personal, de salud pública o cualquier otra.¹⁴

83. Por su parte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte mantuvo una línea argumentativa similar en la contradicción de tesis 111/2013,¹⁵ en la cual señaló que el interés legítimo supone una legitimación intermedia entre interés jurídico e interés simple, ya que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquiera pueda promover la acción, de tal manera que el interés legítimo solamente requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico.

84. De la referida contradicción de tesis emanó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.),¹⁶ de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", en la cual, además de indicarse que el interés legítimo exige la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica, que no necesariamente debe ser patrimonial, se precisó que dicha afectación requería ser apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, ante lo cual, una eventual sentencia de amparo implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

¹⁴ Cfr. Jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, página 690 y registro digital: 2012364.

¹⁵ Resuelta en sesión de cinco de junio de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁶ Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 60 y registro digital: 2007921.



85. Asimismo, esta Primera Sala ha desarrollado doctrina sobre el interés legítimo, encargándose de analizar cada vez más supuestos en los que ya sea un individuo o una colectividad identificada o identificable pueden acudir al juicio de amparo para impugnar actos de los cuales no son destinatarios directos.

86. Tratándose del medio ambiente, nos encontramos frente a un elemento de carácter colectivo por ser indispensable para la conservación de la especie humana. De ahí que se trate de un bien público cuyo disfrute o daño no sólo afecta a una persona, sino que importa a la comunidad en general, por lo cual su defensa y titularidad es de carácter difuso, de ahí que deba ser reconocido en lo individual y en lo colectivo.

87. En esa tesitura, no obstante que una mayor protección del medio ambiente implicaría que cualquier persona pudiera reclamar su afectación como un bien común, independientemente de su relación específica con el medio afectado, lo cierto es que los mecanismos de defensa aún no han logrado un desarrollo de índole global que permita una interacción de esta naturaleza entre los distintos sistemas de judicialización.

88. Sin embargo, la protección de esta especial categoría de derechos ha evolucionado, por ejemplo, a través de la incorporación de conceptos como el interés legítimo. El problema es que en la práctica este tipo de figuras han encontrado serias dificultades caracterizadas, principalmente, por la tensión entre la protección efectiva del derecho y el desbordamiento de los sistemas judiciales ante la posibilidad de que cualquier persona pueda reclamar su afectación.

89. Es por ello que para la solución de esta tensión, se debe caminar por la construcción de un prudente equilibrio entre ambos extremos: la tutela efectiva del derecho humano al medio ambiente y la eficacia de los medios de defensa para su protección y vigencia, pero sin que con ello, se desborden los causes que establece el propio sistema judicial para dicha protección.

90. Bajo esta directriz, esta Primera Sala pretende avanzar en la delimitación del concepto de **interés legítimo para la defensa del medio ambiente como derecho humano** a la luz del artículo 4o., en relación con el diverso 1o. de la Constitución Federal.



91. Ha quedado expuesto que el reconocimiento del interés legítimo no implica la generalización de una acción popular, en tanto no se busca tutelar un interés genérico de la sociedad, sino garantizar el acceso a la justicia ante lesiones a intereses jurídicamente relevantes y protegidos.

92. Así, quien alega un interés legítimo se encuentra en una **situación jurídica identificable, surgida de una relación específica con el objeto de protección que alega**, ya sea de carácter particular o derivado de una regulación sectorial o grupal que le permite hacer valer una afectación a su esfera jurídica, precisamente a partir de la expresión de un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad.

93. En función de lo anterior, esta Sala ha sostenido que el interés legítimo para promover un amparo en materia ambiental depende de **la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales**.

94. En efecto, esta Sala ha señalado que el ser humano convive y forma parte de diversos ecosistemas, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene una serie de beneficios, sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida, o bien, porque impiden eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad; estos beneficios son los llamados servicios ambientales.

95. Por tanto, si un determinado ecosistema se pone en riesgo o se ve afectado, la persona o comunidad que se beneficia o aprovecha los servicios ambientales que dicho ecosistema brinda, se encuentra legitimada para acudir al juicio de amparo con el objeto de reclamar su protección, lo cual resulta acorde con el principio de participación ciudadana y con la configuración axiológica de este derecho humano, en tanto hemos dicho que su titularidad no sólo importa una facultad, sino principalmente un deber de cuidado y protección.

96. De esta forma, la privación o afectación de los servicios ambientales que brinda un determinado ecosistema es lo que califica la especial posición del accionante para acudir al juicio de amparo a reclamar su protección, en tanto le permite formular un agravio diferenciado frente al resto de las personas que



pueden sentirse afectadas por el daño al medio ambiente, además de que su protección se traduce en la obtención de un beneficio específico: el restablecimiento de dichos servicios ambientales en su favor.

97. La relación que guarda el sujeto frente al servicio ambiental afectado permite la construcción de un elemento que dota de equilibrio los dos extremos en tensión, la tutela efectiva del derecho humano al medio ambiente como interés difuso y el funcionamiento del sistema judicial.

98. Consecuentemente, para resolver si se actualiza el interés legítimo de quien promueve un juicio de amparo en defensa del medio ambiente, el juzgador sólo deberá determinar si quien alega ser titular del derecho ambiental se beneficia o aprovecha los servicios ambientales que presta el ecosistema que alega vulnerado.

99. Sin embargo, es importante recordar que los servicios ambientales se definen y miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas, de ahí que no siempre resulte sencillo definir o identificar la relación entre un servicio ambiental y sus beneficiarios.

100. Por tal razón, el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución, es decir, la ausencia de pruebas científicas que reflejen los beneficios de la naturaleza no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.

101. No obstante, consciente de la complejidad que implica definir quiénes se benefician o aprovechan los servicios ambientales de un ecosistema, esta Primera Sala adopta, como uno de los criterios para identificar esta relación entre la persona y los servicios ambientales, el concepto del entorno adyacente.¹⁷

¹⁷ El Tribunal Ambiental de Santiago, Chile, en la sentencia D-03-2013, (Álvaro Toro Vega contra el Ministerio del Medio Ambiente) dictada el veinte de marzo de dos mil quince, retomó y desarrolló el concepto del entorno adyacente como una nueva forma de interpretar en un sentido amplio el requisito de daño a través de un criterio ambiental.



102. Conforme a este concepto, son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan el "entorno adyacente" o las áreas de influencia de un determinado ecosistema.

103. Las áreas de influencia se refieren a las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente. En otras palabras, son las áreas en las cuales las funciones de un ecosistema, entendidas como los procesos biofísicos que ahí se generan, impactan en beneficio de los seres humanos y del medio ambiente.¹⁸

104. Cada ecosistema tiene diversas áreas de influencia dependiendo de la naturaleza de los servicios ambientales que presta; la identificación o el reconocimiento de este espacio geográfico permite entender que cualquier persona que utiliza o habita el área de influencia o el "entorno adyacente" de un ecosistema, es beneficiario de sus servicios ambientales y, por tanto, está legitimado para promover el juicio de amparo en su defensa.

105. Cabe precisar que, si bien el entorno adyacente constituye un concepto esencialmente geográfico, esto no implica que esté limitado a un criterio de vecindad inmediata, es decir, que sólo puedan acudir en defensa del ecosistema aquellos que viven "a un lado" del mismo. Por el contrario, la delimitación de este espacio geográfico es amplia, pues se determina por los beneficios que prestan los ecosistemas y las zonas en donde impactan estos beneficios.

106. El concepto del entorno adyacente como uno de los criterios para definir la legitimación activa en el juicio de amparo ambiental, resulta acorde con el principio de participación ciudadana, en tanto los principales interesados y obligados a defender un determinado ecosistema son sus beneficiarios, es decir, aquellos que habitan o utilizan su zona de influencia.

Esta Sala adopta, en lo que resulta compatible con nuestro ordenamiento constitucional y convencional, la teoría del entorno adyacente para definir quiénes son beneficiarios ambientales para efecto de la legitimación activa en el juicio de amparo.

Véase Bermúdez Soto, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Chile, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015, página 415.

¹⁸ Véase Andaluz Westreicher, Carlos, *Op. cit.*, páginas 33 a 44.



107. No pasa inadvertido para esta Sala que la definición del área de influencia de cada ecosistema resulta en un problema casuístico que se habrá de resolver caso a caso, por lo que es inconveniente para garantizar la efectiva protección del derecho humano al medio ambiente definir *ex ante* cuáles son las áreas de influencia de los ecosistemas, pues éstas dependerán del tipo de ecosistema y de la naturaleza –que puede ser hasta de índole religiosa– de los servicios ambientales que presta.

108. Por tanto, acorde con todo lo expuesto, debe concluirse que se actualiza el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental cuando se acredita que existe un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; vínculo que puede demostrarse –como uno de los criterios de identificación, mas no el único– cuando el accionante acredita habitar o utilizar el "entorno adyacente" del ecosistema, entendiéndolo éste como su área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta.¹⁹

109. Cabe precisar que, acorde con el criterio que ha quedado expuesto en este apartado, para acreditar el interés legítimo en materia ambiental no es necesario demostrar el daño al medio ambiente, pues, en todo caso y atendiendo al principio de precaución, el daño o el riesgo de daño al medio ambiente constituirá la materia de fondo del juicio de amparo.

110. Finalmente, debe puntualizarse que el análisis en relación con la actualización del interés legítimo en juicios ambientales, también se rige por los principios que norman esta materia; por lo que, a la luz del principio de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación del ciudadano en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto.

111. Específicamente, los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación amplia en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo

¹⁹ Véase la tesis 1a. CCXCI/2018 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 335 y registro digital: 2018693.



en materia ambiental, sin que esto rompa el equilibrio antes mencionado, es decir, legitimación amplia no es sinónimo de legitimación ilimitada, pues para acreditar el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental, es necesario acreditar que quien acude al juicio es beneficiario de los servicios ambientales que presta el ecosistema que estima afectado.²⁰

II. El interés legítimo en el caso concreto

112. Esta Primera Sala considera **sustancialmente fundados** los argumentos de la revisión principal, en los cuales se afirma que las quejas sí acreditaron tener un interés legítimo para promover el presente juicio constitucional, en tanto demostraron habitar en el área de influencia del ecosistema impactado por los actos reclamados.

113. Para demostrar lo anterior, debemos recordar que en la demanda de amparo y su ampliación se reclamaron múltiples oficios que contienen autorizaciones para llevar a cabo obras e infraestructura tendente a la ampliación del Puerto de Veracruz. La constitucionalidad de dichos actos fue cuestionada desde la óptica de que fueron emitidos sin garantizar el derecho humano al medio ambiente sano, porque derivaron de manifestaciones de impacto ambiental con un análisis fragmentado, en el que no se tuvieron en cuenta los impactos acumulativos que dichas obras podrían tener en el Sistema Arrecifal Veracruzano y, más concretamente, en el arrecife conocido como "La Loma".

114. Al respecto, esta Primera Sala observa con nitidez que las quejas hicieron valer su reclamo en el derecho humano al medio ambiente sano que encuentra pleno respaldo en el derecho objetivo, es decir, cuyo reconocimiento a nivel constitucional está previsto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, así como en múltiples instrumentos internacionales suscritos por México.

115. Por otra parte, como bien informan las recurrentes, en el expediente de primera instancia existe material probatorio que da cuenta sobre los servicios

²⁰ Véase la tesis 1a. CCXC/2018 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 335 y registro digital: 2018694.



ambientales y el área de influencia del Sistema Arrecifal Veracruzano (incluido el arrecife conocido como "La Loma").²¹ Dicha área comprende, cuando menos para los efectos acreditados en este caso, las ciudades de Veracruz, Boca del Río y Medellín.²²

116. Asimismo, en el expediente constan documentales de las cuales se sigue que las quejas Mara Elisa Salazar Calderón e Itzel Alejandra Jiménez Loranca habitan en las ciudades de Medellín y Veracruz, respectivamente. La primera de dichas personas exhibió copia de su credencial de elector expedida, así como una "*constancia de domicilio*" emitida por el director de Gobernación del Municipio de Medellín de Bravo, Estado de Veracruz. Mientras que la segunda también exhibió copia de su credencial de elector y una "*constancia de residencia*" emitida por el jefe de manzana "No. 1", cuartel "No. 302", sector "34", de la ciudad de Veracruz, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.²³

117. Dichos documentos tienen valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 129, 133, 197, 202 y 203 del Código Federal de Procedimientos

²¹ El perito oficial y el de la parte quejosa (Dr. *****) coinciden sobre la ubicación del arrecife "La Loma" dentro de la poligonal del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano. En el dictamen del perito oficial se observa lo siguiente: "5. Que diga el perito si el arrecife de La Loma se encuentra dentro de la poligonal del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano. Respuesta. De acuerdo con el decreto modificatorio del 29 de noviembre de 2012 ... y la cartografía disponible en la página web de la Conanp, se observa que el arrecife la Loma **Sí se encuentra dentro del polígono del SAV ...**" (Énfasis agregado. Tomo II del expediente de amparo indirecto, p. 2088). De igual forma, en el dictamen del perito ofrecido por la parte quejosa se observa la siguiente respuesta: "**Sí, el arrecife de La Loma se encuentra dentro de la poligonal del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano**". (Énfasis agregado. Tomo I del expediente de amparo indirecto, p. 668).

²² Al respecto, en el informe rendido por el perito de la parte quejosa (Dr. *****), páginas 1 a 5 del tomo de copias del expediente de amparo indirecto *****), destaca lo siguiente: "III. Los SA del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano.

"Los arrecifes coralinos brindan cuatro funciones primordiales para el beneficio humano: regulación, soporte, culturales y de provisión. Estas funciones se manifiestan a través de lo que se conoce como Servicios Ambientales, que son la forma en la que las comunidades que habitan en colindancia con estos ecosistemas se benefician de ellos. El Sistema Arrecifal Veracruzano (PNSAV) son un claro ejemplo de esta situación ...

"Derivado de los datos antes expuestos, es posible concluir que el PNSAV es un área natural protegida de gran relevancia para el beneficio humano. En ella se generan diferentes servicios ambientales que garantizan el bienestar y la calidad de vida de los habitantes de las ciudades de Veracruz, Boca del Río y Medellín."

²³ Las constancias de residencia y las copias de las credenciales de elector están visibles en las páginas 524 a 527 del tomo I del expediente de amparo indirecto.



Civiles, aplicable de forma supletoria a la Ley de Amparo, por disposición expresa del párrafo segundo del numeral 2o. de esta última, y adminiculados entre sí ponen de manifiesto que las quejas sí acreditaron habitar en la zona de influencia del Sistema Arrecifal Veracruzano.

118. Ahora bien, si los actos reclamados versan sobre diversas obras tendientes a llevar a cabo la ampliación del Puerto de Veracruz, mismo que también se ubica dentro del área de influencia del ecosistema apuntado,²⁴ y las quejas acreditaron habitar en las ciudades de Medellín y Veracruz, entonces, claramente se sigue que dichas quejas sí demostraron tener un interés legítimo para acudir al juicio constitucional en defensa de su derecho humano al medio ambiente sano.

119. Más aún, esta Primera Sala rechaza la premisa del Juez de Distrito en torno a que los documentos indicados no son aptos para acreditar el domicilio de las quejas, pues como bien informa la parte recurrente, ello no es acorde con la interpretación amplia que los operadores judiciales deben privilegiar en torno a la protección del derecho humano que se examina, ni mucho menos es compatible con la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte en torno al principio de participación ciudadana que campea en la materia medio ambiental.

120. Al respecto, resulta ilustrativo tener presente que la Declaración de Río de Janeiro consagra **el principio de participación ciudadana en materia ambiental** al establecer que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es, precisamente, con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En este contexto, se reconoce el derecho de los ciudadanos de acceder a la información que sobre el medio ambiente tengan las autoridades, así como la correlativa obligación del Estado de otorgarla, así como de fomentar y sensibilizar la participación ciudadana.²⁵

²⁴ Al respecto, destaca que el dictamen rendido por el perito oficial (páginas 2076 a 2178, del tomo II, del expediente de amparo indirecto), se indicó expresamente lo siguiente: "El arrecife la Loma se localiza en la parte norte del proyecto 'Ampliación del Puerto de Veracruz' ... y dentro del polígono que conforma el Sistema Arrecifal Veracruzano (SAV) aproximadamente entre las coordenadas extremas que se muestran en el cuadro 2 ...".

²⁵ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Principio 10.



121. A su vez, la Organización de las Naciones Unidas desarrolló el principio de participación ciudadana en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe; en cuyo artículo 4.6 se refiere a la obligación de los Estados de garantizar un entorno propicio para las personas que promueven la protección al medio ambiente, proporcionándoles no sólo información, sino también reconocimiento y protección.²⁶

122. El entorno propicio para la participación ciudadana en la protección del medio ambiente, también se garantiza a través de formas de legitimación activa amplia. De ahí que este principio igualmente exige reconocer que, aun cuando el interés afectado no toque directamente a los ciudadanos interesados, los Estados habrán de garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional a través de diversas fórmulas de legitimación activa amplia.²⁷

123. En el mismo tenor, el artículo 8.3 del acuerdo regional aludido, reitera la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la justicia en materia ambiental a través de "una legitimación activa amplia".²⁸

124. Más aún, constituye criterio reiterado de esta Sala que el derecho a un medio ambiente sano implica el deber de todos los ciudadanos de colaborar en la protección al medio ambiente. De igual forma, en términos del artículo 4o. de la Constitución Federal, los ciudadanos no sólo son titulares del derecho a acceder a un medio ambiente sano que ha de garantizar el Estado, sino también tienen la obligación de protegerlo y mejorarlo.²⁹

²⁶ "4.6. Cada Parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección."

²⁷ Andaluz Westreicher, Carlos, *Manual de Derecho Ambiental*, Perú, Editorial Iustitia, 2016, página 643.

²⁸ "8.3 Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

"c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional."

²⁹ Cfr. 1a. CCXLIX/2017 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER.". Visible en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 410 y registro digital: 2015824.



125. Correlativamente, se enfatiza el deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, de fomentar la participación de la ciudadanía, o bien, asegurar un entorno propicio para la protección del medio ambiente, entre otras, a través de la creación de herramientas institucionales y jurídicas que tengan por objeto incluir a los ciudadanos en el control de las políticas públicas con impacto ambiental.

126. Así, el principio de participación ciudadana implica el de iniciativa pública, pues es necesario reconocer un rol proactivo del Estado en la protección al medio ambiente, en términos del orden constitucional y convencional. El cumplimiento de los fines en materia medioambiental no puede depender sólo de los ciudadanos,³⁰ pues el Estado debe asumir la iniciativa institucional de regular la materia, aplicar las políticas públicas, así como cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental.

127. En este orden de ideas, son **infundados los argumentos de la revisión adhesiva** tendentes a sostener la falta de interés legítimo de las quejas, tal y como enseguida se demostrará.

128. En principio, no se sostiene la afirmación de la autoridad adherente en torno a que el interés legítimo, en este caso, sólo podría estar justificado si existieran elementos que acreditaran que los actos reclamados provocaron un daño específico en la esfera jurídica de las quejas o que las mismas se veían beneficiadas de manera directa con los servicios ambientales del ecosistema impactado.

129. Lo errático del planteamiento obedece a que, tratándose del derecho humano a un medio ambiente sano, esta Primera Sala ha sustentado que el análisis del interés legítimo debe atender al principio de precaución, de ahí que la ausencia de pruebas científicas que reflejen puntualmente los "beneficios de la naturaleza" no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.

³⁰ Andaluz Westreicher, Carlos, *Op. cit.*, página 1053.



130. De igual forma, en virtud del principio de precaución, resulta constitucionalmente válida la toma de decisiones jurisdiccionales ante situaciones o actividades que puedan producir riesgos ambientales, aunque no se tenga certeza científica o técnica al respecto. De ahí que conforme al estándar diseñado por esta Primera Sala, basta con que exista la posibilidad de que los actos reclamados puedan comprometer o tener impacto en un ecosistema determinado para considerar que debe brindarse una legitimación activa amplia a las personas para acudir en su defensa ante las instancias judiciales.

131. Por tanto, si en este caso está acreditado que las quejas habitan en la zona de influencia del Sistema Arrecifal Veracruzano (ciudades de Veracruz, Boca del Río y Medellín), el cual brinda a los habitantes de dicha zona múltiples servicios ambientales (por ejemplo, de regulación, soporte, culturales y de provisión), y que las obras autorizadas por virtud de los actos reclamados, además de tener impacto en dicho ecosistema,³¹ se llevan a cabo justo en la zona de influencia al ejecutarse en la Bahía de Vergara, ubicada en el Municipio de Veracruz, Veracruz; entonces, claramente, existen elementos indubitables sobre la especial situación que guardan las quejas frente al orden jurídico en este caso concreto.

132. Asimismo, esta Sala considera que una eventual sentencia protectora sí reportaría un beneficio real y cierto en la esfera jurídica de las quejas, pues al habitar en la zona de influencia del Sistema Arrecifal Veracruzano, existe un

³¹ Al respecto, los dictámenes de los peritos nombrados por las quejas y el rendido por el perito oficial coinciden en que las obras autorizadas por los actos reclamados sí tienen impacto ambiental en el Sistema Arrecifal Veracruzano, incluyendo el arrecife "La Loma". Especialmente ilustrativo resulta el dictamen de la Dra. ***** , misma que indicó lo siguiente: "5. Que diga el perito de manera enunciativa y no limitativa cuáles impactos acumulativos se desprenden conjuntamente del análisis de las autorizaciones referidas en la pregunta 1. Hay seis categorías de proyectos alrededor del gran proyecto de la ampliación del puerto: 1) Construcción de calles, carreteras, rutas, ferroviarios, puentes. 2. Zonas de preparación y construcción, como la ZAL. 3. Dragado de canales y otras zonas. 4. Expansión o construcción de los muelles y escolleras. 5. Extracción de arena y roca. 6. Cambio de uso de suelo. **Teniendo en cuenta el carácter, tamaño y duración de este proyecto de ampliación, los siguientes impactos acumulativos son los más propensos a ocurrir: *Daño a los arrecifes ... *Daño a los ecosistemas terrestres ... *Contaminación del aire... *Contaminación del agua ... *Degradación de los ríos principales en el área del proyecto ... *Impactos socio-económicos ...**" (páginas 1130 a 1131 del tomo I del expediente de amparo indirecto).



vínculo entre ellas y la pretensión buscada en el juicio constitucional, máxime que en el hipotético caso de que demostraran los vicios de inconstitucionalidad que atribuyen a los actos reclamados, ello traería consigo que se vinculara a las autoridades responsables a dejar insubsistentes las autorizaciones impugnadas, subsanar las irregularidades respectivas, e inclusive, desplegar medidas de remediación tendentes a mitigar, revertir o paliar los eventuales daños al medio ambiente que las obras de ampliación del Puerto de Veracruz hayan, estén o puedan causar en el ecosistema impactado.

133. Sin que lo anterior implique, como erróneamente presupone la autoridad adherente, que por el solo hecho de reconocer la existencia de un interés legítimo a favor de las quejas para combatir los actos reclamados, se esté prejuzgando sobre la constitucionalidad de estos últimos o sobre su incompatibilidad con el derecho humano al medio ambiente sano, pues en todo caso, ello será definido hasta que se examine el fondo del asunto y en virtud de los méritos que revistan los conceptos de violación hechos valer.

134. Por tanto, la pregunta realizada al inicio de este apartado debe responderse en sentido afirmativo, es decir, la parte quejosa sí acreditó un interés legítimo para promover el juicio de amparo en contra de los actos reclamados tendentes a autorizar y ejecutar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz y demás obras relacionadas con el mismo.

135. Ante lo fundado de los agravios expuestos en la revisión principal, corresponde a esta Primera Sala examinar las causas de improcedencia cuyo estudio fue omitido en primera instancia. Para ello se responderá la siguiente pregunta:

• **¿Se actualiza alguna de las causas de improcedencia cuyo estudio fue omitido en primera instancia?**

136. La respuesta a esta pregunta debe ser en sentido negativo, por las razones que enseguida se expondrán.

137. El **delegado federal en el Estado de Veracruz de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales** (en lo subsecuente **Semarnat**), al rendir



su informe justificado señaló que se actualizaban las causas de improcedencia siguientes: **falta de interés legítimo, consentimiento de los actos reclamados y definitividad**. Teniendo en cuenta lo indicado en la pregunta anterior, donde se concluyó que las quejas sí acreditaron un interés legítimo para promover el presente juicio de amparo, procede desestimar esa causal por las razones ya expuestas en esta resolución. Así, resta analizar si los actos reclamados fueron consentidos y si se debió agotar algún recurso previo en su contra.

138. **Consentimiento.** La autoridad referida señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, pues se debió observar lo previsto en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en lo subsecuente LGEEPA) en materia de evaluación de impacto ambiental. Particularmente, el capítulo sexto, artículos 37, 38, primer párrafo, 39, 40 y 42; en relación con el 34, primer párrafo, y fracción I, de la LGEEPA, esto es dar publicidad por los medios indicados al proyecto de que se trate y ponerlo a disposición del público, como aconteció en los casos específicos. En este sentido, manifiesta que la ciudadanía tuvo a su alcance el conocimiento de los pormenores de cada tema, sin que se hubiera hecho manifestación alguna por parte de las quejas vía amparo. Así, transcurridos los términos de la ley para la consulta pública de los expedientes y la reunión pública de información, se debe entender que fueron consentidos los proyectos respectivos.

139. Contrario a lo afirmado por la autoridad, el hecho de que el artículo 34, primer párrafo, fracción I,³² de la LGEEPA prevea la posibilidad de consultar una

³² **"Artículo 34. Una vez que la secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 35, pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.**

"Los promoventes de la obra o actividad podrán requerir que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado.

"La secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:

"I. La secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica. Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la secretaría."



manifestación de impacto ambiental por cualquier persona, no implica que si no se consulta por los particulares, entonces, se debe tener por consentido su contenido para efectos del juicio de amparo.

140. En efecto, de los artículos 37, 38, primer párrafo, 39, 40 y 42 del Reglamento de la LGEEPA, en materia de evaluación de impacto ambiental, en relación con el 34, primer párrafo, y fracción I, de la citada ley,³³ no se sigue que la publi-

³³ **Artículo 37.** La secretaría publicará semanalmente en la Gaceta Ecológica un listado de las solicitudes de autorización, de los informes preventivos y de las manifestaciones de impacto ambiental que reciba. Asimismo, incluirá dicho listado en los medios electrónicos de los que disponga.

"Los listados deberán contener, por lo menos, la siguiente información:

"I. Nombre del promovente;

"II. Fecha de la presentación de la solicitud;

"III. Nombre del proyecto e identificación de los elementos que lo integran;

"IV. Tipo de estudio presentado: informe preventivo o manifestación de impacto ambiental y su modalidad; y,

"V. Lugar en donde se pretende llevar a cabo la obra o la actividad, indicando el Estado y el Municipio."

Artículo 38. Los expedientes de evaluación de las manifestaciones de impacto ambiental, una vez integrados en los términos del artículo 20 del presente reglamento, estarán a disposición de cualquier persona para su consulta.

"El promovente, desde la fecha de la presentación de su solicitud de evaluación en materia de impacto ambiental, podrá solicitar que se mantenga en reserva aquella información que, de hacerse pública, afectaría derechos de propiedad industrial o la confidencialidad de los datos comerciales contenidos en ella, en los términos de las disposiciones legales aplicables. Asimismo, la información reservada permanecerá bajo responsabilidad y custodia de la secretaría, en los términos de la ley y de las demás disposiciones legales aplicables.

"En todo caso, el promovente deberá identificar los derechos de propiedad industrial y los datos comerciales confidenciales en los que sustente su solicitud."

Artículo 39. La consulta de los expedientes podrá realizarse en horas y días hábiles, tanto en las oficinas centrales de la secretaría como en la delegación que corresponda."

Artículo 40. La secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, respecto de proyectos sometidos a su consideración a través de manifestaciones de impacto ambiental.

"La solicitud a que se refiere al párrafo anterior deberá presentarse por escrito dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación de los listados de las manifestaciones de impacto ambiental. En ella se hará mención de:

"a) La obra o actividad de que se trate;

"b) Las razones que motivan la petición;

"c) El nombre o razón social y domicilio del solicitante; y,

"d) La demás información que el particular desee agregar."

Artículo 42. El promovente deberá remitir a la secretaría la página del diario o periódico donde se hubiere realizado la publicación del extracto del proyecto, para que sea incorporada al expediente respectivo."



cidad de las solicitudes de autorización, de los informes preventivos y de las manifestaciones de impacto ambiental vinculen a las personas a controvertir dichos documentos en ese preciso momento, a través del juicio constitucional. Por el contrario, si las manifestaciones de impacto ambiental reclamadas no fueron consultadas por las quejas en aquel momento, entonces, debe entenderse que dichas personas no tenían un conocimiento completo e integral de los actos reclamados que pudiera considerarse apto para tenerlos por consentidos.

141. **Definitividad.** La autoridad que nos ocupa también señala que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Ello, toda vez que se emitieron los oficios con apego a las previsiones del artículo 28 de la LGEEPA, esto es, aplicando el procedimiento a través del cual la secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables, siendo que los fallos adquirieron firmeza sin que fueran impugnados por los presuntos agraviados mediante algún recurso ordinario, por lo que no se observó el principio de definitividad, ya que debieron interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 176, primer párrafo, de la LGEEPA y 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

142. No asiste la razón a la autoridad, toda vez que el artículo 176, primer párrafo, de la LGEEPA³⁴ establece la procedencia del recurso de revisión contra las resoluciones definitivas que podrá interponer la parte afectada dentro de los

³⁴ **"Artículo 176.** Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, **podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.**

"El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.

"La resolución del procedimiento administrativo y la que recaiga al recurso administrativo de revisión, podrán controvertirse en vía de juicio ante los Juzgados de Distrito en materia administrativa. Cuando se impugne la resolución del recurso administrativo, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución administrativa recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso."



quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. Sin embargo, como se advierte de la propia resolución contenida en el oficio ***** , la misma se encontraba dirigida a la promovente ***** , a quien se le precisó que podría impugnarla mediante el recurso de revisión y, por ello, sólo se ordenó notificar a su representante legal, tal y como se advierte de los términos decimocuarto³⁵ y decimoquinto³⁶ de dicha resolución. De ahí que las quejas no pudieron interponer medio de impugnación alguno respecto de una resolución que no conocían, máxime cuando las resoluciones correspondientes ni siquiera estaban dirigidas a ellas.

143. Por otra parte, el director general Adjunto de lo Contencioso Administrativo y Judicial de la Semarnat, en suplencia por ausencia del titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de dicha secretaría, quien funge en representación del **director general de Impacto y Riesgo Ambiental** de la citada secretaría, al rendir su informe justificado señaló que se actualizaban las causales de improcedencia siguientes: **falta de interés jurídico y legítimo, actos consumados de modo irreparable y que no se agotaron los recursos previos.**

144. Atendiendo a lo señalado en los apartados previos, donde se determinó que las quejas cuentan con interés legítimo y que no se encontraban obligadas a interponer medio de defensa alguno en forma previa a la promoción del presente juicio constitucional, deben tenerse por desestimadas las causales respectivas. En consecuencia, procede analizar si los actos reclamados se consumaron de modo irreparable.

145. **Actos consumados de modo irreparable.** La autoridad de referencia señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción

³⁵ **"Decimocuarto.** Se hace del conocimiento de la promovente, que la presente resolución emitida, con motivo de la aplicación de la LGEEPA, su reglamento en materia de evaluación del impacto ambiental y las demás previstas en otras disposiciones legales y reglamentarias en la materia, podrán ser impugnadas mediante el recurso de revisión, conforme a lo establecido en los artículos 176 de la LGEEPA, y 3, fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

³⁶ **"Decimoquinto.** Notificar al Ing. ***** , en su carácter de representante legal de la sociedad denominada ***** , conforme a lo dispuesto en los artículos 35, 36 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."



XVI del artículo 61 de la Ley de Amparo, en virtud de que el acto consistente en la emisión del oficio *****, de veinticinco de abril de dos mil diecisiete, mediante el cual se autorizó la modificación del proyecto denominado "Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte" ya se llevó a cabo.

146. Lo anterior, ya que la autorización de impacto ambiental ya fue emitida, autorizada y notificada a la promovente, la cual, por tratarse de una autorización condicionada en materia ambiental, al cumplir con su finalidad de evaluar el impacto ambiental del proyecto y determinar las condiciones a que se sujetó la realización de las obras y actividades inherentes al mismo, conlleva determinar que se trata de actos que ante tales circunstancias se han consumado de modo irreparable, pues al ya haberse realizado la evaluación de los impactos ambientales y, en consecuencia, al autorizarse el proyecto respectivo, ello ha surtido todos sus efectos. Así, el acto se ha consumado con su emisión en forma total, pues se agotó en un solo acto, es decir, con la autorización en materia de impacto ambiental emitida el veinticinco de abril de dos mil diecisiete.

147. Contrario a lo afirmado por la autoridad, no se actualiza la referida causal de improcedencia, pues para determinar si se está en presencia de actos consumados de modo reparable o irreparable, a fin de decidir sobre la improcedencia del juicio de amparo, es preciso analizar si se realizaron todos los efectos y consecuencias de su ejecución. Ello, porque la irreparabilidad de los actos debe ser absoluta, pues si aun consumados producen efectos que continúan manifestándose y que son el resultado de aquellos y pueden desaparecer por la concesión del amparo, entonces son reparables. En el caso, la autoridad responsable señala que la autorización de impacto ambiental se agotó con su emisión; sin embargo, pierde de vista un análisis integral de los actos reclamados, así como de los efectos y consecuencias de su ejecución.

148. La resolución se emitió en términos del artículo 45, fracción II,³⁷ del Reglamento de la LGEEPA, de la manera condicionada; es decir, sujetó la realiza-

³⁷ Artículo 45. Una vez concluida la evaluación de la manifestación de impacto ambiental, la secretaría deberá emitir, fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

"II. Autorizar total o parcialmente la realización de la obra o actividad **de manera condicionada.**

"En este caso la secretaría **podrá sujetar la realización de la obra o actividad a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación** que



ción de la obra a diversas condicionantes, por lo que no se agotó en el momento de su emisión. Además, resulta necesario destacar que, dentro de las doce condicionantes impuestas, se señaló en la condicionante cuatro lo siguiente:

"4. Considerando que la propuesta del canal de navegación para ingresar al nuevo puerto desde el fondeadero actual (Fondeadero Antón Lizardo) está situado entre los arrecifes Verde y Anegada de Adentro y pasa sobre el arrecife artificial General Vicente Riva Palacio (Cañonero C-SO), que es utilizado para el buceo deportivo comercial, por lo que la operación de dicho canal implicaría riesgo, tanto para los arrecifes naturales como a la vida humana. Por lo anterior, tomando en cuenta las observaciones de la Conanp, la promovente deberá presentar **previo al inicio de obras del proyecto**, un análisis complementario que evidencie que no habrá tales afectaciones y, de ser el caso, una propuesta alternativa para la ruta del canal de navegación."

149. De la anterior transcripción se advierte que una de las condicionantes establecidas era presentar, previo al inicio de obras del proyecto, un análisis complementario que evidenciara que no existiría riesgo para los arrecifes naturales ni la vida humana y, de ser el caso, una propuesta alternativa para la ruta del canal de navegación.

150. En ese sentido, se presentó por la empresa promovente oficio DGVER-170/2017, de once de abril de dos mil diecisiete, por el cual solicitó a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat la modificación del proyecto denominada "Propuesta actualizada del canal de navegación para la primera etapa del Nuevo Puerto de Veracruz", al cual le recayó el oficio ***** , en el que la autoridad citada acordó, entre otras cosas, lo siguiente:

"10. Que la modificación al proyecto se ajusta a lo establecido en el artículo 28, fracción II, del RLGEEMPAMEIA, ya que la misma al no generar mayores afectaciones a las ya consideradas durante el procedimiento de evaluación del im-

tengan por objeto evitar, atenuar o compensar los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal, etapa de abandono, término de vida útil del proyecto, o en caso de accidente."



pacto ambiental, no afecta el contenido de la autorización otorgada, por lo que no se requiere de la presentación de una nueva manifestación de impacto ambiental, y no se requiere imponer nuevas condiciones a la realización de las obras, sin embargo, deberá sujetarse a las disposiciones establecidas en la MIA-R del proyecto y a los **términos y condicionantes indicados en el oficio de autorización.**

" ...

"ACUERDA:

" ...

"Segundo. Informar a la promovente que conforme a lo señalado en el presente oficio y con fundamento en lo establecido en el artículo 28, fracción II del RLGEOPAMEIA, esta DGIRA determina que las modificaciones solicitadas para el proyecto, descritas en el numeral 5 y 6 del presente oficio y en la figura 6 de la página 15 y el anexo 4 (mapa canal de navegación Nuevo.pdf) de la documentación que se acompaña a **la solicitud de modificaciones al proyecto no implica un incremento significativo en el nivel de impacto ambiental evaluado originalmente y es viable de llevarse a cabo, por lo que no afecta el contenido de la autorización.** Asimismo, que deberá de incorporar los datos relativos al cumplimiento de las condicionantes durante su construcción en los informes solicitados en el término octavo del oficio resolutivo número ***** de fecha 13 de noviembre de 2013."

151. De la anterior transcripción se advierte que, contrario a lo manifestado por la autoridad responsable, el oficio ***** no se agotó en un solo momento, pues si bien se determinó que las modificaciones solicitadas para el proyecto respecto del canal eran viables, se señaló que la modificación del proyecto debería sujetarse a las disposiciones establecidas en la MIA-R del proyecto y a los términos y condicionantes indicados en el oficio de autorización *****.

152. Además, cabe destacar que la resolución en materia de impacto ambiental, no se agota en un solo momento con la emisión del acto, sino que tiene una etapa de ejecución, lo que se desprende de los artículos 47 a 49 del



reglamento,³⁸ y es por ello que en la misma se establece la obligación de presentar informes del cumplimiento de los términos y condicionantes y de las medidas que propuso en la manifestación de impacto ambiental, conservando la Semarnat la facultad de exigir la suspensión de las obras y actividades autorizadas, así como la instrumentación de programas de compensación, además de la imposición de medidas de seguridad, tal y como se precisa en el término decimoprimeros de la referida autorización. De ahí que no estemos en presencia de un acto consumado de modo irreparable.

153. Dado que las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables no prosperaron, esta Primera Sala examinará, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo,³⁹ los argumentos de la demanda de amparo y su ampliación. Dichos planteamientos serán estudiados, por cuestión metodológica, en función de la siguiente pregunta:

• ¿Los actos reclamados fueron emitidos con total apego al estándar de protección garantizado por el orden jurídico sobre el derecho humano al medio ambiente sano?

154. A fin de responder la pregunta que nos ocupa, esta Primera Sala recurre su línea jurisprudencial en materia del derecho humano al medio ambiente

³⁸ "Artículo 47. La ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate deberá sujetarse a lo previsto en la resolución respectiva, en las normas oficiales mexicanas que al efecto se expidan y en las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

"En todo caso, el promovente podrá solicitar que se integren a la resolución los demás permisos, licencias y autorizaciones que sean necesarios para llevar a cabo la obra o actividad proyectada y cuyo otorgamiento corresponda a la secretaría."

"Artículo 48. En los casos de autorizaciones condicionadas, la secretaría señalará las condiciones y requerimientos que deban observarse tanto en la etapa previa al inicio de la obra o actividad, como en sus etapas de construcción, operación y abandono."

"Artículo 49. Las autorizaciones que expida la secretaría sólo podrán referirse a los aspectos ambientales de las obras o actividades de que se trate y su vigencia no podrá exceder del tiempo propuesto para la ejecución de éstas.

"Asimismo, los promoventes deberán dar aviso a la secretaría del inicio y la conclusión de los proyectos, así como del cambio en su titularidad."

³⁹ "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: ...

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda."



sano, concretamente aquella que fue esbozada en el emblemático amparo en revisión 307/2016.⁴⁰ De ahí que en los siguientes apartados se dará cuenta con los siguientes elementos: (I) El marco teórico y legal del derecho humano al medio ambiente; (II) la regulación nacional e internacional en materia de humedales y arrecifes; y, por último, (III) el estudio sobre la regularidad constitucional de los actos reclamados.

I. Marco teórico y legal de derecho humano al medio ambiente

a. Fundamento axiológico y núcleo esencial

155. Son múltiples las Constituciones⁴¹ y los instrumentos internacionales⁴² que han incorporado el derecho a vivir en un medio ambiente sano como un auténtico derecho humano que entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla.

156. El reconocimiento de este derecho humano obliga a entender que el hombre convive y forma parte de los ecosistemas que la propia naturaleza conforma, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene diversos beneficios; sin embargo, en muchas ocasiones esta interacción entre el ser humano y los ecosistemas pone en riesgo la sustentabilidad del medio ambiente.⁴³

⁴⁰ Aprobado por unanimidad de cinco votos, en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

⁴¹ Constituciones de la Nación de Argentina, artículo 41; Constitución Política del Estado de Bolivia, artículo 33; Constitución de la República Federativa de Brasil, artículo 225; Constitución Política del Estado de la República de Chile, artículo 19; Constitución Política de Colombia, artículo 79; Constitución Política de Costa Rica, artículo 50; Constitución de la República de Ecuador, artículo 14; Constitución de la República de El Salvador, artículo 117; Constitución Política de Guatemala, artículo 97, entre otros.

⁴² Protocolo de San Salvador, artículo 11; Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 19; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, artículo 24; Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de las Naciones del Sudeste de Asia, artículo 28; Carta Árabe, artículo 28; Carta Árabe de Derechos Humanos, artículo 38.

⁴³ Véase el artículo 2.3 de la Ley General del Ambiente (LGA) Ley no. 28611 Perú y véase Morales Lambert, Alicia, *Dimensión social y colectiva de los derechos humanos: racionalidad e influencias del paradigma ambiental*, en *Derecho Ambiental Dimensión Social*, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2015, página 407.



157. De ahí que el ámbito de tutela de este derecho humano busque regular las actividades humanas para proteger a la naturaleza, lo que implica que su núcleo esencial de protección, incluso, va más allá de los objetivos más inmediatos de los seres humanos;⁴⁴ en otras palabras, este derecho no sólo atiende al derecho de los seres humanos de vivir en un medio ambiente sano y digno, sino también protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma.

158. El derecho humano al medio ambiente como uno de los denominados "*derechos de tercera generación*" se fundamenta en la idea de solidaridad que entraña un análisis de interés legítimo y no de derechos subjetivos y de libertades; incluso, en este contexto, la idea de obligación prevalece sobre la de derecho, pues estamos ante responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales. Así, el paradigma ambiental se basa en una idea de interacción compleja entre el hombre y la naturaleza que toma en cuenta los efectos individuales y colectivos, presentes y futuros de la acción humana.⁴⁵

b. Derecho humano al medio ambiente como derecho autónomo

159. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, ha llevado a que múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconozcan el derecho al medio ambiente como un derecho en sí mismo, particularmente, el sistema interamericano de derechos humanos.

160. En este contexto, se aclaró que no hay duda de que otros múltiples derechos humanos son vulnerables a la degradación del medio ambiente; sin embargo, la importancia de la protección de este derecho ha generado una evolución hacia el reconocimiento de la naturaleza como un valor tutelable en sí mismo. De ahí que el carácter autónomo del derecho humano al medio ambiente y su interdependencia con otros derechos, conlleva una serie de obligaciones ambientales para los Estados.⁴⁶

⁴⁴ Betancor Rodríguez Andrés, *Derecho Ambiental*, España, La Ley, 2014, página 88.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017, párrafo 55.



161. Específicamente, el Tribunal Interamericano, citando al grupo de trabajo sobre el Protocolo de San Salvador, ha precisado que esta prerrogativa conlleva cinco obligaciones correlativas para los Estados:

- a) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;
- b) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos;
- c) Promover la protección del medio ambiente;
- d) Promover la preservación del medio ambiente; y,
- e) Promover el mejoramiento del medio ambiente.⁴⁷

162. Resalta que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales.

163. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos, por lo que dicho tribunal internacional advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza, no sólo en sentencias judiciales, sino incluso en ordenamientos constitucionales.⁴⁸

164. En la misma línea, de la doctrina consultada, es posible ubicar una primera etapa de evolución de esta materia en la que protegía al medio ambiente

⁴⁷ *Ibidem*, párrafo 60.

⁴⁸ *Ibidem*, párrafo 62.



indirectamente, pues el propósito principal era salvaguardar la salud de las personas; una segunda etapa, en donde ya se reconoce al medio ambiente como un bien jurídico que debe ser protegido en sí mismo;⁴⁹ y, finalmente, una tercera etapa caracterizada por el desarrollo sostenible.⁵⁰

165. De lo anterior, se concluye que el derecho humano al medio ambiente posee una doble dimensión: la primera que pudiéramos denominar objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.⁵¹

166. Por tanto, esta Primera Sala, consciente del reto que implica esta disciplina y reconociendo que la salvaguarda efectiva de la naturaleza no sólo descansa en la utilidad que ésta representa para el ser humano, sino en la convicción de que el medio ambiente exige una protección *per se*, es que precisa que la vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente.

167. En efecto, la vulneración al derecho humano al medio ambiente no supone como condición necesaria la afectación de otro derecho fundamental, pues establecerlo así, no sólo implica el desconocimiento de su doble dimensión, sino que principalmente atenta contra el reconocimiento de este derecho como un derecho autónomo.

⁴⁹ En la sentencia T-622/16, la Corte Constitucional de Colombia reconoció lo siguiente: "*... la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas.*"

⁵⁰ Wieland Fernandini Patrick, *Introducción al Derecho Ambiental*, Perú, Fondo Editorial, 2017, página 20.

⁵¹ Alonso García, María Consuelo, *La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente*, Colombia, Aranzadi, 2015, página 35.



c. Naturaleza colectiva del derecho humano al medio ambiente

168. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha explicado que el derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones, tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal que se debe tanto a las generaciones presentes como futuras. Por otro lado, en su dimensión individual, su vulneración puede tener repercusiones directas e indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros.⁵²

169. Por ello, se considera que el cabal entendimiento de la especial configuración de esta categoría de derechos constituye un elemento fundamental para su protección, pues son justamente estas notas particulares y su base axiológica las que han conducido a sostener que se trata de derechos de naturaleza colectiva.

170. Sin embargo, para esta Sala resulta sumamente importante precisar que el reconocimiento de la naturaleza colectiva y difusa del derecho al medio ambiente sano, no debe ni puede conducirnos al debilitamiento de su efectividad y vigencia, y mucho menos a la ineficacia de las garantías que se prevén en nuestro orden jurídico para su protección. Por el contrario, conocer y entender su especial naturaleza debe constituir el medio que permita su tutela efectiva a través de un replanteamiento de la forma de entender y aplicar estas garantías.

171. La tutela efectiva de los derechos de tercera generación no puede ser analizada a partir del enfoque que tradicionalmente ha correspondido a otra categoría de derechos, cuya base axiológica y fines son completamente distintos. En específico, el derecho al medio ambiente sano obliga a la construcción de un nuevo y particular enfoque que atienda, tanto a los fines que persigue como a su naturaleza colectiva, pues de no hacerse así, estaremos transitando indefectiblemente a la falta de vigencia de esta esfera de protección en favor de la persona.

⁵² Opinión Consultiva OC-23/17, supra, párrafo 59.



d. Transversalidad en la protección del medio ambiente. Función ecológica de la propiedad y desarrollo sustentable

172. De igual relevancia para este caso tiene el denominado *enfoque de desarrollo sustentable* explorado por esta Primera Sala en la controversia constitucional 212/2018,⁵³ y diseñado para resolver conflictos en materia de protección al medio ambiente y diversas atribuciones de uso de suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, así como cualquier otra que incida en la protección medioambiental. Dicho enfoque resulta, particularmente, útil en casos como éste, en el que se encuentra involucrada un área natural protegida, como lo es el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano, que incluye al arrecife conocido como La Loma, cuya posible afectación se hace valer en los conceptos de violación, derivado de las obras autorizadas en los oficios reclamados.

173. En este orden de ideas, tenemos que la protección de los recursos naturales de la biodiversidad debe ser conforme al *principio de transversalidad*.⁵⁴ Dicho principio encuentra su fundamento en el artículo 25 de la Constitución Federal, en términos del cual, el desarrollo nacional habrá de ser sustentable. Más aún, conforme a los criterios de equidad social y productividad, la Ley Fundamental ordena impulsar la economía sujeta al interés público y al uso de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.⁵⁵

⁵³ Resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

⁵⁴ Esta Primera Sala da cuenta de la sentencia dictada por la Corte de Tierras y Medio ambiente en el caso Rocky Hill Coal, en la que, a partir del principio de transversalidad, se analizó la distribución inequitativa de las cargas y los beneficios ambientales, sociales y económicos, con una visión inter e intera generacional. Se determinó que el desarrollo de proyectos –en este caso mineros– depende del principio de uso sustentable de los recursos naturales que implica que deben mantenerse sus procesos naturales y respetarse los límites ecológicos. Véase Antología Judicial Ambiental (2017-2020) Centro de Estudios Constitucionales, SCJN, página 179.

⁵⁵ **Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

"...



174. El mandato de sustentabilidad que rige el desarrollo nacional debe entenderse vinculado a la función, no sólo social, sino también a la ecológica de la propiedad prevista en el artículo 27 constitucional; en efecto, este precepto –en su tercer párrafo– prevé el derecho de la nación, en todo tiempo, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación *cuidando su conservación*.

175. El tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal especifica que "*se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques ...*", así como "*para preservar y restaurar el equilibrio ecológico*".

176. Esta Primera Sala resalta que en este mandato constitucional de conservación de los recursos naturales y restauración del equilibrio ecológico, descansa, precisamente, la *función ecológica de la propiedad* como una de las características de la propiedad nacional.

177. La *función ecológica de la propiedad* se refiere al deber de mantener las funciones ecológicas esenciales asociadas a los recursos naturales y a abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones; implica conservar la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización.⁵⁶ La función ecológica de la propiedad trasciende a cualquier uso que se le pueda dar a la propiedad y los deberes de conservación y restauración que implica son obligatorios para los propietarios, ocupantes y usuarios del sitio.⁵⁷

178. La función ecológica de la propiedad en el Texto Constitucional también debe entenderse reforzada por el artículo 4o. de esa misma Norma Fundamental, que determina que el daño o el deterioro ambiental son causa de responsabili-

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

⁵⁶ Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, artículo 1, página 3, firmado por México el 13 de junio de 1992 y ratificado 11 de marzo de 1993.

⁵⁷ Véase *Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de derecho en materia ambiental*, principio 6, página 4.



dad para quien lo provoque, estableciéndose así un régimen de protección en torno al medio ambiente como un bien jurídico protegido a nivel constitucional.

179. Como se desarrollará más adelante en esta sentencia, la función ecológica de la propiedad se regula en la LGEEPA, cuyo objetivo es establecer, entre otros, el ejercicio de atribuciones de los distintos órdenes de gobierno conforme al principio de concurrencia, esto, para el cumplimiento del mandato constitucional de preservación y restauración del medio ambiente.⁵⁸

180. Así, esta Suprema Corte reitera su criterio⁵⁹ en el sentido de que la postura sostenida, tradicionalmente, en relación con el crecimiento económico a cualquier precio ha sido superada por una idea más integral de desarrollo, que no sólo atiende al aspecto económico, sino que considera otros elementos, como la dimensión humana de la economía y la medioambiental. El paradigma de esta concepción es, precisamente, la idea de desarrollo sustentable que persigue tres objetivos:

a. Un objetivo económico, consistente en la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo;

b. Un objetivo social y cultural, a saber, la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales y la equidad social; y,

c. Un objetivo ecológico, relativo a la preservación de los sistemas físicos y biológicos –recursos naturales, en sentido amplio– que sirven de soporte a la vida de los seres humanos, tutelando con ello diversos derechos inherentes a las personas, como lo son el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación y al agua, entre otros.

181. Esta Primera Sala estima necesario traer a contexto el Informe de Naciones Unidas "*Nuestro futuro en común*",⁶⁰ en términos del cual el medio ambiente no existe como esfera separada de las acciones humanas. "El 'medio ambiente' es

⁵⁸ LGEEPA, artículo 1o.

⁵⁹ Amparo en revisión 610/2019, páginas 20-21.

⁶⁰ Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Asamblea General de Naciones Unidas denominado "*Nuestro Futuro en Común*", también conocido como Informe Brundtland, 1987, página 12.



donde vivimos todos y el 'desarrollo' es lo que todos hacemos al tratar de mejorar nuestra suerte en el entorno en el que vivimos".

182. El también denominado "*Informe Brundtland*" determina que la interdependencia ecológica exige una protección transversal del medio ambiente; la ecología y la economía se entretujan cada vez más –en los planos local, regional, nacional y mundial– hasta formar una red inconsútil de causas y efectos. El desarrollo sostenible asegura que se satisfagan las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias.⁶¹

183. El desarrollo sustentable requiere la imposición de límites, no absolutos, "*sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas*".⁶²

184. Este tipo de desarrollo implica un análisis flexible, dado que "*no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los progresos tecnológicos y la modificación de las instituciones se vuelven acordes como con las necesidades presentes tan bien como las futuras*".⁶³

185. En ese sentido, esta Primera Sala ha hecho especial énfasis en que, entre otras cuestiones competenciales, las decisiones sobre la economía y el desarrollo nacional no pueden tomarse de manera aislada a aquellas relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales. La razón principal de ello es que los sistemas económicos y ecológicos están indisolublemente interconectados.⁶⁴

⁶¹ Ídem, páginas 20, 23.

⁶² Ídem, página 232.

⁶³ Ídem, página 24.

⁶⁴ La Primera Sala da cuenta de la sentencia en el caso ROL 5.888-19, Bahía de Quintero, Ventana y Puchuncaví (28 de mayo de 2019) en la que el Tribunal Constitucional Chileno determina que los Jueces de Iberoamérica han asumido el conocimiento y la aplicación de los principios jurídicos medioambientales para un desarrollo ecológicamente sustentable, expresando que las autoridades en el ámbito de sus competencias deben coordinarse y no pueden desvincularse de sus responsabilidades de manera aislada.



186. En términos del Informe *Brundtland*: "*La capacidad de anticipar y prevenir los daños al medio ambiente exige que las dimensiones ecológicas de la política se examinen al mismo tiempo que las dimensiones de la economía, del comercio, de la energía, de la agricultura y otras.*"⁶⁵

187. El medio ambiente y el desarrollo no son contradictorios, están unidos inexorablemente. El desarrollo no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada ambientalmente; el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento deja fuera de cuenta los costos de la destrucción ambiental. Estos problemas no pueden tratarse por separado mediante instituciones y políticas fragmentadas. Están ligados en un complejo sistema de causa-efecto.⁶⁶

188. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁶⁷ también prevé el principio de transversalidad en materia de protección medioambiental; determina que el desarrollo sustentable se alcanza a partir del entendimiento de que el medio ambiente es parte integrante del proceso de desarrollo de los Estados. Si bien se reconoce la libertad de los Estados de aprovechar sus recursos naturales, este principio enfatiza la necesidad de que las autoridades velen por su responsabilidad de que las actividades dentro de su jurisdicción no afecten el medio ambiente.

189. En dicho instrumento internacional se enfatiza que conforme al principio de desarrollo sustentable todos los países deben cooperar en la conservación, protección y restablecimiento de la integridad del ecosistema de la tierra; cada Estado tiene responsabilidades comunes pero diferenciadas dependiendo de sus características –financieras, de desarrollo–; sin embargo, todos comparten la responsabilidad internacional de haber contribuido, en alguna forma, a la degradación del medio ambiente mundial.

190. Es así que esta Primera Sala reitera que, a la luz de las obligaciones constitucionales y convencionales a cargo del Estado Mexicano en relación con

⁶⁵ Ídem, página 25.

⁶⁶ Ídem, página 52.

⁶⁷ Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992, Principios 2, 4 y 7.



la protección del medio ambiente, todas aquellas medidas que incidan en esta, como el desarrollo urbano, la autorización de obras de infraestructura, los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial, deben ser acordes al *principio de transversalidad*,⁶⁸ conforme al cual los principios medioambientales –que serán abordados en el siguiente apartado– fungen como principios jurídicos de alcance general aplicables a cualquier materia que incida en la protección del medio ambiente.⁶⁹

191. Esta forma de proteger el medio ambiente y de concebir al desarrollo sustentable, puede implicar renunciar hoy a ciertas oportunidades de aparente desarrollo económico en el corto plazo; sin embargo, a la larga, la conservación de las especies, la protección de la biodiversidad, aumentarán las posibilidades de desarrollo sostenible y duradero. En este contexto, el *principio de equidad intergeneracional* debe resaltarse como componente esencial del desarrollo sustentable.

192. Este Alto Tribunal, atendiendo a la *emergencia planetaria* decretada por la Organización de Naciones Unidas advierte que esta forma de proteger al medio ambiente y de concebir al desarrollo –sustentable– es la única viable ante la crisis medioambiental mundial que enfrentamos como humanidad.⁷⁰

193. Así, en el estudio de este caso, esta Suprema Corte asume la responsabilidad que le corresponde, tanto a nivel nacional como frente a la comunidad internacional, y subraya que el medio ambiente es la economía, es la salud y es el desarrollo nacional, pues sólo esta perspectiva sistémica nos permitirá responder a la situación crítica y de alerta que vive el planeta ante la insostenible interferencia humana en los sistemas de soporte de la tierra.

e. El derecho humano al medio ambiente en México

194. El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el derecho al medio ambiente como un auténtico derecho humano; se

⁶⁸ Lorenzetti, Ricardo, Teoría del Derecho Ambiental, Porrúa, México, 2008.

⁶⁹ Véase amparo en revisión 610/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷⁰ El informe "Hacer las paces con la naturaleza" puede consultarse en el sitio: https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34949/MPN_ESSP.pdf.



reconoce⁷¹ una específica y particular esfera de protección en favor de la persona, caracterizada por la salvaguarda del entorno o medio ambiente en el que se desenvuelve, la cual exige la tutela más amplia de conformidad con el artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.⁷²

195. Para esta Primera Sala, el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente, en términos de nuestro Texto Constitucional, es precisamente el "*medio natural*", entendido como el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad.

196. Lo anterior implica que en términos del artículo 4o., en relación con el 1o., ambos de la Constitución Federal, el Estado Mexicano está obligado a garantizar ambas dimensiones del derecho al medio ambiente sano o, lo que es lo mismo, velar por una protección autónoma del medio ambiente que no esté sujeta a la vulneración de otros derechos.

⁷¹ Este elemento constituye una diferencia trascendental de nuestro sistema constitucional frente a la experiencia internacional, pues a excepción del Protocolo de San Salvador y de la Carta Africana de Derechos Humanos, el derecho humano al medio ambiente no se encuentra reconocido expresamente en los tratados internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, Convenio Europeo, Convención Americana sobre Derechos Humanos.). Sin embargo, ante la importancia que representa el cuidado del medio ambiente, los órganos y tribunales encargados de su interpretación y aplicación, han "enverdecido" la interpretación de otros derechos fundamentales sustantivos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la protección de la propiedad y el respeto al derecho a la vida privada y familiar, lo cual implica una tutela indirecta o "refleja" del derecho humano al medio ambiente. No obstante, nuestra Constitución Federal sí reconoce expresamente este derecho como un derecho autónomo, lo que implica que la construcción y desarrollo de la doctrina constitucional mexicana sobre este tema, guarda ciertas notas particulares que esta circunstancia específica le imprime; ello, sin demérito del diálogo y enriquecimiento que naturalmente existe y se recoge de la jurisprudencia internacional.

⁷² En el ámbito internacional, el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", establece lo siguiente:

"Artículo 11.

"Derecho a un medio ambiente sano

"1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

"2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente."



197. El objetivo de este ámbito de tutela se centra en evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre en la administración de los recursos naturales, ocasionando una afectación a los intereses difusos y colectivos cuya reparación pertenece, como última *ratio*, a la sociedad en general.

198. Por otro lado, el derecho humano al medio ambiente sano también se traduce en un principio rector de política pública, pues el mencionado artículo 4o. establece: "*El Estado garantizará el respeto a este derecho.*" En este sentido e interpretado en concordancia con el artículo 25 de la misma Ley Fundamental, respecto al desarrollo sustentable, resulta que estamos ante un principio constitucional de política pública.⁷³

199. Apoyan estas consideraciones las tesis 1a. CCLXXXIX/2018 (10.) y 1a. CCXCII/2018 (10a.), cuyos títulos y subtítulos establecen, respectivamente: "DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU NÚCLEO ESENCIAL."⁷⁴ y "DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU DIMENSIÓN COLECTIVA Y TUTELA EFECTIVA."⁷⁵

f. Principios rectores

200. Esta Primera Sala hace especial énfasis en el reto que plantea el derecho ambiental al demandar que se tomen decisiones jurídicas ante escenarios de incertidumbre, particularmente, incertidumbre científica. Dicha situación exige recurrir a diversas fórmulas o herramientas que auxilien a los operadores jurídicos a cumplir con el objetivo constitucional y convencional de salvaguardar el medio ambiente. El principio de precaución constituye una herramienta fundamental para resolver aquellas situaciones de incertidumbre que plantea el derecho ambiental.

⁷³ Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos del Medio Ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, pág. 12.

⁷⁴ Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 309 y registro digital: 2018636.

⁷⁵ Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 308 y registro digital: 2018635.



201. El artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo define al **principio de precaución** en los siguientes términos: "*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente*".⁷⁶

202. La anticipación es uno de los ejes rectores de la gestión ambiental, pues ésta tiene el objetivo prioritario de prevenir, vigilar y evitar la degradación del medio ambiente. Así, conforme a este principio, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental.

203. El principio de precaución tiene diferentes alcances; opera como pauta interpretativa ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza. Además, en relación con la administración pública, implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente. De esta forma, dicho principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o seguridad jurídica;⁷⁷ finalmente, para el operador jurídico la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones.

204. De la doctrina consultada, esta Primera Sala advierte que es posible distinguir entre el principio de prevención y el de precaución, pues el primero se fundamenta en el conocimiento acerca de que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras el principio de precaución opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Esto es, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de

⁷⁶ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia sobre Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

⁷⁷ Véase Briseño Cháves, Andrés Mauricio, *El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2017, página 50.



la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención, existe certeza respecto del riesgo.⁷⁸

205. Un concepto total del principio de precaución es el riesgo ambiental; es más, algunos afirman que el derecho ambiental es un derecho de regulación o gestión de riesgos. Una evaluación ambiental, o en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico, una manifestación de impacto ambiental no es más que una valoración de riesgo para el medio ambiente a partir de la cual se admite o rechaza un proyecto.

206. Estas evaluaciones parten, precisamente, de la premisa precautoria de que previo al desarrollo de cualquier proyecto, es necesario que la autoridad competente determine si existen riesgos para el medio ambiente y, de ser así, cuáles son las medidas a tomar conforme a la normativa aplicable para evitar un daño ambiental. En este sentido, en términos del principio de precaución, una evaluación de riesgos ambientales es una condición necesaria para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye, en sí misma, una vulneración a este principio.

207. Ahora bien, las valoraciones sobre riesgos y daños a través de las cuales opera el derecho ambiental son inciertas, o bien, están sujetas a controversia científica, lo que significa que los operadores jurídicos, conforme al principio de precaución, habrán de tomar decisiones aun sin tener una precisión sobre el riesgo o el daño ambiental,⁷⁹ o bien, sin saber, específicamente, cuáles fueron las causas que lo produjeron.

208. El daño ambiental o ecológico tiene notas características que lo distinguen, por ejemplo, del daño civil y que dificultan considerablemente su aspecto probatorio; el daño ecológico no es de percepción inmediata para el ser humano, pues puede existir un lapso prolongado entre el acto que lo causa y la manifestación del mismo. Además, las particularidades de la causalidad del daño al

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ Esteve Pardo, José, *Derecho del Medio Ambiente*, España, Marcial Pons, 2014, página 53.



ambiente son difíciles de integrar dentro del esquema habitual de la causalidad jurídica, pues los elementos que producen la afectación ambiental son difusos y lentos, se suman y acumulan entre sí.⁸⁰

209. Las causas del riesgo y del daño ambiental son en muchas ocasiones despersonalizadas o anónimas, lo que implica una gran dificultad para determinar al agente responsable. Aunado a lo anterior, la doctrina coincide en que el daño ecológico suele ser resultado de actividades especializadas que utilizan técnicas específicas desconocidas para las víctimas. También, es necesario advertir que la interdependencia de los fenómenos ambientales produce pluralidad de causas y consecuencias de los riesgos y daños ecológicos.⁸¹

210. El daño ambiental es un daño no común, diferente, dinámico, en continua redefinición, mutante, en el que opera la incertidumbre. Por ello, es difícil o imposible determinarlo a través de un concepto abstracto o cerrado; por el contrario, el daño ambiental exige una interpretación amplia a la luz del principio de precaución.⁸²

211. Además, la valoración de riesgos y daños ambientales que presupone el derecho ambiental, por regla general, está condicionada por la incertidumbre científica y/o técnica. La información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos (el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores estadísticos, la contradicción de teorías, entre otros) y, como se desarrollará más adelante en esta sentencia, esto exige un replanteamiento de las reglas de valoración probatoria.

212. No obstante, a la luz del principio de precaución, se reconoce la posibilidad de revertir la carga de la prueba a cargo del agente potencialmente responsable; es decir, en virtud de este principio, el juzgador cuenta con dicha

⁸⁰ Cafferata, Néstor A., *Prueba y Nexo de causalidad en el daño ambiental*, en Sexto Encuentro Internacional de Derecho Ambiental Memorias, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2008, página 52.

⁸¹ Ídem.

⁸² San Martín Villaverde, Diego, *El daño ambiental. Un estudio de la institución del derecho ambiental y el impacto en la sociedad*, Perú, Grijley, 2015, página 131.



herramienta a efecto de allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o el daño ambiental.

213. En efecto, el artículo 8.3 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe⁸³ reconoce la obligación de los Estados de contar con medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, como por ejemplo, la reversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba.⁸⁴

214. Así, esta Primera Sala reitera su postura en el sentido de que, atendiendo al principio de precaución, es constitucional la toma de decisiones jurisdiccionales ante situaciones o actividades que puedan producir riesgos ambientales, aunque no se tenga certeza científica o técnica al respecto.⁸⁵ En otras palabras, una vez identificado el riesgo, la falta de pruebas científicas o técnicas no es motivo para no tomar las medidas necesarias para salvaguardar el medio ambiente.

215. Por otra parte, atendiendo al caso planteado, resulta necesario que esta Primera Sala conceptualice el **principio de prevención**, el cual se ha considerado como el medio más relevante para evitar el daño ambiental o la regla de oro sobre la cual se erigen los demás principios en materia ambiental. Se define como el conjunto de medidas destinadas a evitar que el daño ambiental se verifique.⁸⁶

216. Entre el principio de prevención y el deber de cuidar el medio ambiente, se advierte un punto de conexión y una relación estrecha por lo que se considera

⁸³ Adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

⁸⁴ "8.3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

"e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba."

⁸⁵ Tesis 1a. CCII/2017 (10a.), de la Primera Sala, cuyo título y subtítulo dicen: "MEDIO AMBIENTE. ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO QUE SU PROTECCIÓN SE REALICE NO SÓLO A TRAVÉS DE TIPOS PENALES QUE ATIENDAN A SU EFECTIVA LESIÓN, SINO TAMBIÉN AL RIESGO DE SU FRIRLA.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 427, registro digital: 2015736.

⁸⁶ Gómez Lanz, Javier y De Tomás Morales, Susana, "El Principio de Prevención", *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch 2019, página 102.



que la prevención es el fundamento de tres de las concreciones prácticas que originan el deber de cuidar el medio ambiente: (i) contar con un sistema de evaluación de impacto ambiental y el deber de someter a este los proyectos que ocasionan efectos significativamente adversos contra el medio ambiente; (ii) crear normas de calidad y emisión ambientales y el deber de respetarlas; y, (iii) contar con un régimen de responsabilidad ambiental y de sancionar las conductas que atenten contra él, así como de perseguir la reparación del entorno en los causantes de daños, y su respectivo correlativo de soportar las sanciones y el deber de reparar el daño causado.⁸⁷

217. El artículo 2 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente establece la obligación de prevención: "De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional."

218. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, toda vez que frecuentemente no es posible restaurar la situación existente antes de la ocurrencia de un daño ambiental, la prevención debe ser la política principal respecto a la protección del medio ambiente.⁸⁸

219. Por ello, se ha pronunciado en torno al ámbito de aplicación de la obligación de prevención, en el sentido de que si bien el principio de prevención se consagró en materia ambiental en el marco de las relaciones interestatales, atendiendo a la similitud de sus obligaciones con el deber general de prevenir violaciones de derechos humanos, la obligación de prevención se aplica para daños que puedan ocurrir dentro o fuera del territorio del Estado de origen.⁸⁹

⁸⁷ Femenías S., Jorge A. y Irattázabl Sánchez, Ricardo, "El deber de cuidar el medio ambiente como principio jurídico del derecho ambiental" *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch 2019, página 57.

⁸⁸ Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párrafo 130.

⁸⁹ *Ibid.*, párrafo 133.



220. En cuanto al tipo de daño que se debe prevenir, la Corte Interamericana ha señalado que los Estados deben tomar medidas para prevenir el daño significativo al medio ambiente y que la existencia de un daño significativo debe determinarse en cada caso concreto, con atención a las circunstancias particulares del mismo.⁹⁰

221. Asimismo, la Corte ha considerado que la obligación de prevención en derecho ambiental significa que los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción, causen daños significativos al medio ambiente. Además de que no se pueden detallar todas las medidas a adoptar para cumplir con la obligación de prevención; sin embargo, se han precisado ciertas obligaciones mínimas que los Estados deben adoptar para prevenir violaciones de los derechos humanos como consecuencia de daños ambientales, dentro de las cuales se encuentran los deberes de: i) regular; ii) supervisar y fiscalizar; iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer un plan de contingencia; y, v) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental.⁹¹

i) El deber de regular se ha delimitado por la Corte en el sentido de que los Estados deben tomar en cuenta el nivel de riesgo existente y deben regular las actividades que puedan causar un daño significativo al medio ambiente, de tal manera que se disminuya cualquier amenaza a los derechos a la vida y a la integridad personal.⁹²

ii) El deber de supervisar y fiscalizar se ha entendido por la Corte en el sentido de establecer mecanismos para supervisar y fiscalizar ciertas actividades que puedan producir un daño significativo al medio ambiente. Por lo que los Estados deben desarrollar y poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas. Además, se ha destacado que las empresas deben prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos.

⁹⁰ *Ibid.*, párrafo 140.

⁹¹ *Ibid.*, párrafos 142 a 145.

⁹² *Ibid.*, párrafo 149.



iii) El deber de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental, la Corte ha señalado que si bien sólo se ha pronunciado respecto a actividades desarrolladas en territorio de comunidades indígenas, la obligación de llevarlos a cabo se actualiza en relación con cualquier actividad que pueda causar un daño ambiental significativo.

La anterior obligación se contiene, además, en el artículo 17 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que señala lo siguiente: "Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente."⁹³

222. Además, la Corte se ha pronunciado en torno a las condiciones que debe cumplir un estudio de impacto ambiental, las que se describen a continuación:

a. Llevarse a cabo antes de la realización de la actividad. El estudio de impacto ambiental debe ser concluido de manera previa a la realización de la actividad o antes del otorgamiento de los permisos necesarios para su realización. Preferiblemente, debe iniciar antes que la ubicación y diseño de los proyectos estén decididas, para evitar pérdidas económicas en caso de que sea necesaria una modificación.

b. Realizado por entidades independientes bajo la supervisión del Estado. El estudio de impacto ambiental se debe realizar por una entidad independiente y técnicamente capaz, bajo la supervisión del Estado. Si bien se pueden realizar por el propio Estado o por una entidad privada, el Estado, en cumplimiento a su deber de supervisión y fiscalización, debe asegurarse que sea correctamente realizado.

c. Abarcar el impacto acumulado. El estudio de impacto ambiental debe abarcar el impacto acumulado que han generado los proyectos existentes y los

⁹³ Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia sobre Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.



que vayan a generar los proyectos propuestos. Así, si un proyecto está relacionado a otro, se debe tomar en cuenta el impacto del proyecto principal y de los proyectos asociados. Además, se debe considerar el impacto causado por otros proyectos existentes. Este análisis permite concluir de una manera más certera si los efectos individuales y acumulados de actividades existentes y futuras implican un riesgo de daño significativo.

d. Participación de las personas interesadas. La Corte considera que la participación del público interesado, en general, permite realizar un examen más completo del posible impacto que tendrá el proyecto o actividad, así como si afectará o no derechos humanos. En este sentido, es recomendable que los Estados permitan que las personas que pudieran verse afectadas o, en general, cualquier persona interesada tengan oportunidad de presentar sus opiniones o comentarios sobre el proyecto o actividad antes que se apruebe, durante su realización y después que se emita el estudio de impacto ambiental.

e. Respetar tradiciones y cultura de los pueblos indígenas. En casos de proyectos que puedan afectar el territorio de comunidades indígenas, los estudios de impacto ambiental y social deben respetar las tradiciones y cultura de los pueblos indígenas y tomar en cuenta y proteger la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio.

f. Contenido de los estudios de impacto ambiental. El contenido de los estudios de impacto ambiental dependerá de las circunstancias específicas de cada caso y el nivel de riesgo que implica la actividad propuesta. Los Estados deben determinar y precisar, mediante legislación o mediante el proceso de autorización del proyecto, el contenido específico que se requiere para el estudio de impacto ambiental, tomando en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto y la posibilidad de impacto que tendría en el medio ambiente.

iv) El deber de establecer un plan de contingencia, se ha entendido por la Corte en el sentido de que el Estado, de origen, debe tener un plan de contingencia para responder a emergencias o desastres ambientales, entre las que se encuentran medidas de seguridad y procedimientos para minimizar las consecuencias de los desastres.



v) El deber de mitigar en casos de ocurrencia del daño ambiental, se ha interpretado en el sentido de que cuando ocurra un daño ambiental significativo, el Estado debe mitigarlo utilizando la mejor tecnología y ciencia disponible, aun a pesar de haber tomado medidas preventivas.

223. Así, el entendimiento del principio de prevención permite una adecuada protección al medio ambiente, pues tiene como finalidad evitar que se causen daños al mismo. Es por ello que, en la LGEEPA, se considera de utilidad pública la prevención entendida como el "*conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente*".

224. En otro orden de ideas, tenemos el **principio pro natura**, el cual está indisolublemente vinculado con los diversos de prevención y precaución, pues se ha entendido que ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver a favor de la naturaleza. Esto es, si en un proceso existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor del medio ambiente.

225. Para algunos, el principio de precaución es una forma de expresión del principio *in dubio pro medio ambiente*, pues el primero exige, precisamente, la actuación de las autoridades ante la incertidumbre científica, a favor de la conservación y protección de la naturaleza.⁹⁴

226. Así, esta Primera Sala ha entendido el principio *in dubio pro natura* no sólo acotado al principio de precaución, es decir, no sólo aplicable ante incertidumbre científica, sino como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.

227. Por otra parte, encontramos el **principio de no regresión**, que implica la limitación a los poderes públicos de no disminuir o afectar el nivel

⁹⁴ Alvarado Mosqueda, Julio, *El Principio de Precaución y la Protección de la Naturaleza*, Colombia, Grupo Editorial Ibáñez, 2015, página 53.



de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado.⁹⁵

228. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible⁹⁶ se formuló dicho principio a partir del reconocimiento de la obligación de todos los Estados de no hacer, es decir, de no retroceder y afectar los umbrales de protección ambiental ya adquiridos o modificar la normativa vigente, en virtud de que esto conllevaría disminuir o afectar negativamente los niveles de protección ambiental ya alcanzados.

229. El principio de progresividad se traduce en la prohibición correlativa de regresividad, lo que implica que una vez que se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado se encuentra vedado a retroceder en esa garantía, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, en términos del cual se demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente válido.

230. En este sentido, el principio referido también se fundamenta en los artículos 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en términos generales, establecen la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas inmediatas y conducentes para el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

231. El principio de no regresión implica una serie de obligaciones específicas a cargo del Estado como adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que disponga, mejorar continuamente el disfrute de los derechos, medir el disfrute de los derechos, elaborar planes de acción para el mejor disfrute de los derechos, entre otras.⁹⁷

⁹⁵ Amaya Arias, Ángela María, *Aplicación práctica del principio de no regresión en el derecho ambiental colombiano: especial referencia a la protección de los páramos y las zonas de reserva forestal*, en *Lecturas sobre Derecho de Medio Ambiente*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2015, página 43.

⁹⁶ También, conocida como Río +20, Río de Janeiro, junio de 2012.

⁹⁷ *Ibidem*, página 46.



232. Además, dicho principio está relacionado con la inclusión de las generaciones futuras en la noción de progreso, pues se entiende que cualquier disminución injustificada y significativa del nivel de protección ambiental alcanzado afectará el patrimonio que se transmitirá a la siguiente generación.⁹⁸

233. De igual forma, esta Primera Sala ha sostenido que el principio de no regresión se relaciona estrechamente con los espacios o áreas naturales protegidas, pues conforme al mismo se limitan las posibilidades de disminuir o modificar injustificadamente cualquier nivel de protección alcanzado con la declaración especial de protección. Así, el concepto de nivel de protección alcanzado es fundamental para la aplicación de este principio.

234. Por nivel de protección alcanzado se entiende la línea tanto fáctica como jurídica que determina el marco de protección de un sector o recurso natural para un momento determinado. Este concepto podrá estar fundamentado por diversos argumentos como el desarrollo sostenible, las generaciones futuras, el deber de conservación de la naturaleza, así como por las consideraciones de cada caso concreto que dependerán de las particularidades del ordenamiento jurídico ambiental en cuestión.⁹⁹

235. Por otra parte, el principio *in dubio pro aqua* prevé que ante la incertidumbre científica que pudiera surgir en torno al riesgo de daño ambiental, las controversias en la materia deberán de ser resueltas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos.¹⁰⁰

236. Esta Primera Sala da cuenta de la crisis hídrica que fundamenta la "*Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica*" (*Declaración de Brasilia*),¹⁰¹ hecha

⁹⁸ Sozzo, Gonzalo, *El principio de no retroceso en el campo de la teoría jurídica: el proceso como perdurabilidad para las generaciones futuras* en *La non régression en droit de l'environnement*, Bruselas, Bruylant, 2012, página 68.

⁹⁹ Amaya Arias, Ángela María, *Op. cit.*, página 50.

¹⁰⁰ Véase Caso Majul Julio J. C. Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/acción de amparo ambiental, página 20.

¹⁰¹ Disponible en: «[https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/brasilia_declaracion_de_jueces_sobre_justicia_hidrica_spanish_unofficial_translation_0.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/brasil%C3%ADa_declaracion_de_jueces_sobre_justicia_hidrica_spanish_unofficial_translation_0.pdf)», respaldada por la OEA y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.



por el Instituto Judicial Mundial del Ambiente reconociendo la importancia del ciclo hidrológico para el funcionamiento de los ecosistemas, en particular, para la prestación de servicios ambientales. A la luz del principio *in dubio pro aqua*, se enfatiza la necesidad de asegurar un nivel de protección alto a los recursos hídricos, así como a cualquier elemento del entorno natural que esté interrelacionado con el agua.

237. Se hace especial mención del principio 2 de dicha declaración –*justicia hídrica, uso de suelo y función ecológica de la propiedad*– conforme al cual, como consecuencia de los estrechos vínculos existentes entre el suelo y el agua, así como las funciones ecológicas de los recursos hídricos, toda persona titular de un interés o derecho de uso sobre suelos o recursos hídricos tiene el deber de mantener las funciones ecológicas y la integridad de dichos recursos y los ecosistemas relacionados.¹⁰²

238. La aplicación de este principio resulta particularmente relevante en el ejercicio de cualquier competencia relacionada con actividades humanas sobre el agua y los ecosistemas relacionados; la crisis hídrica mundial exige advertir que los sistemas de agua subterránea y superficial están interconectados, por lo que es indispensable que se adopte un *enfoque de cuenca* en la protección de todos los recursos hidrológicos y, consecuentemente, en el ejercicio de las competencias relacionadas.¹⁰³

239. Aunado a lo anterior, de conformidad con este principio, el análisis de las competencias constitucionales relacionadas con recursos hidrológicos deberá considerar que estos están inseparablemente conectados con el medio ambiente y los usos de suelo. En este sentido, se debe evitar el análisis aislado o sectorizado de las competencias relacionadas con los recursos hidrológicos, transitándose a una lógica integral medioambiental que incluya en la protección de los recursos hidrológicos, *como mínimo*, cualquier competencia relacionada con el uso de suelo.

¹⁰² Brasilia Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica, 8o. Foro Mundial del Agua, Brasilia, 21 de marzo 2018.

¹⁰³ En el amparo en revisión 307/2016, esta Primera Sala ya se pronunció en el sentido de que los servicios ambientales tienen un impacto no sólo local, sino también regional y global, por lo que el enfoque de cuenca que aquí se expone es congruente con la interrelación apuntada en aquel criterio.



240. En congruencia con la función ecológica de la propiedad, el **principio *propter rem*** en materia ambiental instruye que, derivado de "la cosa" –la naturaleza– existe un deber de diligencia (*due diligence*) en relación con la protección ambiental que tiene el propietario, ocupante o usuario respecto de la propiedad y se transmite *ad infinitum* sin que sea necesaria una aceptación tácita o expresa; la *responsabilidad ambiental* respecto de la propiedad es, en este sentido, ambulatoria o inherente a la cosa, a la naturaleza, trasladándose de propietario en propietario, o bien, de usuario en usuario.

241. La responsabilidad ambiental *propter rem* tiene implicaciones muy específicas, por lo que hace a las áreas de conservación de la biodiversidad; los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios que las conforman tienen una responsabilidad ambiental definida por el régimen de protección y conservación específico, que regula estos sitios.

242. Esto es, los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios ubicados en áreas de conservación de la biodiversidad, en virtud del principio de *propter rem*, heredan o adquieren la responsabilidad ambiental de que el uso de la propiedad en estos sitios está delimitado a la *función ecológica* de la misma, esto en términos de los artículos 4o., 25 y 27 de la Constitución Federal. Así, la responsabilidad *propter rem*, en áreas de conservación de la biodiversidad, implica que el uso de estos predios habrá de ser *siempre* en función de los servicios ecológicos en beneficio público y de equidad intergeneracional.

g. Servicios ambientales

243. Hemos precisado que el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente sano es el "medio natural", entendido como el entorno ambiental en el que se desenvuelve la persona y que busca evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre.

244. El concepto de servicios ambientales es fundamental para garantizar la debida salvaguarda del derecho humano al medio ambiente, pues definen los beneficios que otorga la naturaleza al ser humano. No pasa inadvertido para esta Sala que los servicios ambientales son el punto de partida para el desarrollo de políticas comerciales en la materia y que, al respecto, existe un nutrido de-



bate;¹⁰⁴ sin embargo, para efectos de la presente sentencia, esta Sala se limitará a definir el concepto de servicio ambiental desde una óptica meramente de conservación.

245. Para desarrollar el concepto de servicios ambientales, es necesario entender cómo se desarrolla la relación del ser humano con el entorno natural que lo rodea, lo cual constituye una labor en sí misma compleja. No obstante, la clave se centra en advertir que el ser humano se encuentra inmerso en un conjunto de ecosistemas conformados por elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural y antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en que se desarrolla la vida; siendo estos factores los que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos.¹⁰⁵

246. Un ecosistema entendido, en términos generales, como un sistema de elementos vivos y no vivos que conforman una unidad funcional, brinda al ser humano diversos tipos de servicios ambientales. En efecto, se entiende por servicio ambiental aquellos beneficios que obtiene el hombre de los diversos ecosistemas.¹⁰⁶

247. El hombre convive y forma parte de los ecosistemas que la propia naturaleza conforma, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene una serie de beneficios, sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida (hasta una significación religiosa) o bien, porque impiden eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad.¹⁰⁷

¹⁰⁴ De la doctrina consultada se desprende que a nivel internacional se desarrolla un mercado de servicios ambientales, en el cual no hay consenso sobre el concepto mismo de dichos servicios, su valoración, recompensa y retribución.

¹⁰⁵ Artículo 2.3 de la Ley General del Ambiente (LGA) Ley No. 28611, Perú y Andaluz Westreicher, Carlos, *Op. cit.*, página 34.

¹⁰⁶ De doctrina consultada, esta Primera Sala advierte que existe un debate en el sentido de distinguir entre servicios ambientales y servicios ecosistémicos; para efectos de esta sentencia, se entenderán ambos conceptos como sinónimos.

¹⁰⁷ Andaluz Westreicher, Carlos, *Manual de Derecho Ambiental*, editorial Iustitia, 5a. edición, Perú 2016, página 34.



248. A manera de ejemplo, podemos enunciar algunos de los servicios ambientales que prestan los diferentes ecosistemas:

- **Agroecosistemas.** Mantienen algunas funciones de la cuenca (filtración, control de flujo, protección parcial de los suelos); proporcionan hábitat para aves, polinizadores y organismos del suelo importantes para la agricultura; desarrollan la materia orgánica del suelo; fijan carbono; y proporcionan empleo.

- **Costeros/marinos.** Moderan los impactos de las tormentas (manglares, islas barrera); proporcionan hábitats para la fauna silvestre (marina y terrestre); mantienen la biodiversidad; diluyen y tratan desperdicios, proporcionan puertos y rutas de transporte; hábitats y empleo para los humanos; y aportan disfrute estético y oportunidades de entretenimiento.

- **Bosques.** Eliminan contaminantes atmosféricos; emiten oxígeno; permiten el ciclo de nutrientes; mantienen una serie de funciones de la cuenca (filtración, purificación, control de flujo, estabilización del suelo); mantienen la biodiversidad; fijan el carbono de la atmósfera; moderan las rigurosidades e impactos climáticos; genera suelo; proporcionan empleo; suministran hábitats para los humanos y para la fauna silvestre; y aportan disfrute estético y oportunidades de entretenimiento.

- **Agua dulce.** Amortiguan el flujo del agua (controlan tiempo de entrada y volumen); diluyen y transportan desperdicios; permiten el ciclo de nutrientes; mantienen la biodiversidad; proporcionan hábitats acuáticos, vía transporte y empleo, aportan belleza estética y oportunidades de entretenimiento.

- **Pastizales/praderas.** Mantienen una serie de funciones de la cuenca (filtración, purificación, control de flujo, estabilización del suelo); permiten el ciclo de nutrientes; eliminan contaminantes atmosféricos; emiten oxígeno; mantienen la biodiversidad; generan suelo, fijan carbono de la atmósfera; suministran hábitats para los humanos y para la fauna silvestre; proporcionan empleos; y, aportan disfrute estético y oportunidades de entretenimiento.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Recursos mundiales, 2002, La Guía Global del Planeta. PNUD, PNUMA, Banco Mundial, Instituto de Recursos Mundiales, BID, Washington, D.C., 2002, p. 9, en Andaluz Westreicher Carlos, *Manual de Derecho Ambiental*, editorial Iustitia, 5a. edición, Perú 2016.



249. Es importante subrayar que los diversos servicios ambientales que brindan los ecosistemas (desde la emisión de oxígeno hasta entretenimiento) pueden estar limitados a un área local, pero también pueden tener un alcance nacional o internacional.

250. Los servicios ambientales se definen y se miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas; lo cual implica que no es posible definir el impacto de un servicio ambiental en términos generales o a través de una misma unidad de medición, es más, algunos servicios ambientales se deberán definir a través de pruebas científicas improbables.

251. Además, como se ha mencionado ya, la afectación al medio ambiente como resultado de la alteración del equilibrio de un ecosistema no, necesariamente, se manifiesta de manera inmediata, lo que reitera que la existencia de evidencia física o material no puede ser una condición necesaria para demostrar la alteración o daño a un servicio ambiental.

252. La exigencia de evidencias unívocas sobre la alteración de un servicio ambiental, constituye una medida de desprotección del medio ambiente derivada del desconocimiento del funcionamiento de los ecosistemas, pues se reitera, en muchas ocasiones cuando estas consecuencias resultan perceptibles para el ser humano, es porque el daño al medio ambiente ya es irreparable o irreversible.

253. Consecuentemente, esta Sala advierte que el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución, es decir, la ausencia de pruebas científicas que reflejen puntualmente los "beneficios de la naturaleza" no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.

254. Algunos servicios ambientales se podrán medir directamente (toneladas de dióxido de carbono), otros dependerán de relaciones probables, pero que requieren del paso de largos periodos de tiempo para manifestarse (filtración de agua); no obstante, esta Primera Sala enfatiza que a lo que nos obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o méto-



dos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, esto siempre con miras a garantizar su conservación a la luz del principio *in dubio pro medio ambiente*.

255. Apoya estas consideraciones la tesis 1a. CCXCV/2018 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES."¹⁰⁹

II. Sistema Arrecifal Veracruzano. Regulación nacional e internacional de humedales y arrecifes

256. Atendiendo a la litis del asunto, esta Sala se avocará al análisis del ecosistema relativo a los humedales y arrecifes, tomando en cuenta que en los diversos actos reclamados, que se emitieron entre agosto de dos mil cuatro y abril de dos mil diecisiete, no se tomaron en consideración todos los arrecifes cercanos al sitio del proyecto, algunos de los cuales se encuentran dentro del polígono catalogado como área natural protegida

257. Por ello, en este apartado se esbozarán algunas consideraciones sobre el Sistema Arrecifal Veracruzano; a partir de ello, se precisará el marco regulatorio nacional e internacional que establece las medidas para su protección.

258. La zona conocida como Sistema Arrecifal Veracruzano, ubicada frente a las costas de los Municipios de Veracruz, Boca del Río y Alvarado del Estado de Veracruz Llave, se declaró área natural protegida con el carácter de Parque Marino Nacional, mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación los días veinticuatro y veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y dos, con una superficie de 52,238-91-50 Has (cincuenta y dos mil doscientas treinta y ocho hectáreas noventa y un áreas, cincuenta centiáreas), con el objeto de asegurar el equilibrio y la continuidad de sus procesos ecológicos, salvaguardar la diversidad genética de las especies existentes, asegurar el aprovechamiento racional de los recursos y proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio del ecosistema y su equilibrio.

¹⁰⁹ Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 307 y registro digital: 2018634.



259. El siete de junio de dos mil se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo que tuvo por objeto dotar con una categoría acorde con la legislación vigente a las superficies que fueron objeto de diversas declaratorias de áreas naturales protegidas, emitidas por el Ejecutivo Federal y en el cual se determinó que la categoría acorde para el Sistema Arrecifal Veracruzano era la de Parque Nacional.

260. El veintinueve de noviembre de dos mil doce, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto que modifica al diverso por el que se declara Área Natural Protegida, con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona conocida como Sistema Arrecifal Veracruzano, ubicada frente a las costas de los Municipios de Veracruz, Boca del Río y Alvarado del Estado de Veracruz Llave, con una superficie de 52,238-91-50 hectáreas, publicado los días 24 y 25 de agosto de 1992". En dicho decreto se amplió la superficie a 65,516-47-08.05 hectáreas (sesenta y cinco mil quinientos dieciséis hectáreas, cuarenta y siete áreas, ocho punto cero cinco centiáreas), ya que al actualizar la información relativa a las especies terrestres y marinas que se desarrollan en el Parque Nacional se identificó que, por cuanto hace a las formaciones coralinas presentes en el mismo, el decreto de creación del área natural protegida no incluía la totalidad de las unidades funcionales de dichas formaciones, que permiten su existencia y en las que se desarrollan importantes procesos biológicos, además de que dicha estructura arrecifal protege la línea de costa contra fenómenos meteorológicos.

261. Además, de acuerdo con el referido decreto modificatorio, tanto en la superficie descrita en el decreto de creación del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano como en las áreas que corresponden a las superficies basales de las formaciones coralinas que lo conforman, se ha registrado la existencia de, al menos, mil doscientas setenta y una especies de fauna de las cuales treinta y siete se encuentran dentro de alguna categoría de riesgo en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, "*Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo*", tales como cuerno de alce (*acropora palmata*), cuerno de ciervo (*acropora cervicornis*), coral blando (*plexaura homomalla*), coral blando (*plexaurella dichotoma*), tortuga marina caguama (*caretta caretta*), tortuga marina verde del Atlántico o tortuga blanca (*chelonina mydas*), tortuga marina escamosa del Atlántico o tortuga



lora (*lepidochelys kempii*), tortuga marina de carey (*eretmochelys imbricata*), tonina, bufeo, delfín nariz de botella o tursión (*tursiops truncatus*), delfín de dientes rugosos (*steno bredanensis*) y, ocasionalmente, el delfín manchado pantropical o delfín moteado (*stenella attenuata*), y aves como golondrina marina menor, charrán mínimo o gaviotín (*sterna antillarum*) y charrán elegante (*sterna elegans*); asimismo, se precisó que en algunos de estos cayos se desarrolla vegetación entre la que destaca mangle rojo (*rhizophora mangle*) y palma kuká (*pseudophoenix sargentii*).

262. Es por ello, que la protección al Sistema Arrecifal se da desde distintas ópticas. En el ámbito internacional, uno de los principales instrumentos para garantizar la protección de los humedales es la *Convención sobre los Humedales*, suscrita en Ramsar, Irán, en 1971, del que México es Parte.¹¹⁰ De dicha Convención se advierte el reconocimiento de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de fauna y flora características, de ahí que constituyan un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida se considera irreparable.

263. El artículo 1o. de dicha convención establece que *son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.*

264. La Secretaría de la Convención de Ramsar,¹¹¹ emitió el manual sobre dicha convención, en el cual se explica que esta definición proporcionada por el artículo 1o., incluye una amplia variedad de hábitats interiores, tales como pantanos, turberas, llanuras de inundación, ríos, lagos, áreas costeras tales como marismas de agua salada, manglares bajos, intermareales de lodo y praderas de pastos marinos, **arrecifes de coral** y otras áreas marinas cuya profundidad no supere los seis metros en marea baja, así como humedales artificiales como

¹¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de agosto de mil novecientos ochenta y seis.

¹¹¹ Es el órgano encargado de la coordinación de las actividades corrientes de la Convención.



presas, embalses, arrozales y estanques y piletas de tratamiento de aguas residuales.¹¹²

265. En dicho manual se prevé que la interacción de los componentes físicos, biológicos y químicos de un humedal como parte de la "infraestructura natural" del planeta, permite el desempeño de funciones vitales para la vida humana, como el almacenamiento de agua, fungir como protección contra tormentas y mitigación de crecidas, amortiguamiento de sequías, estabilización de costas y control de la erosión; recarga y descarga de acuíferos; depuración de aguas; retención de nutrientes, sedimentos y contaminantes; y estabilización de las condiciones climáticas locales, particularmente lluvia y temperatura.

266. Además, se reconoce que los humedales reportan beneficios económicos considerables, como el abastecimiento de agua (calidad y cantidad); pesca (más de dos tercios de las capturas mundiales de peces están vinculadas a la salud de las zonas de humedales); agricultura, gracias al mantenimiento de las capas freáticas y a la retención de nutrientes en las llanuras aluviales; madera y otros materiales de construcción; recursos energéticos, como turba y madera vegetal; recursos de vida silvestre; transporte; un amplio espectro de otros productos de humedales y posibilidades de recreación y turismo.

267. Del manual en cita, esta Primera Sala advierte que se reconoce, de manera expresa, que los servicios ambientales que prestan los humedales sólo pueden mantenerse si se permite que sus procesos ecológicos sigan funcionando sin alteraciones; sin embargo, se precisa que estos ecosistemas siguen figurando entre los más amenazados del mundo, sobre todo a causa de la continua desecación, conversión, contaminación y sobreexplotación de sus recursos.

268. En este sentido, conviene destacar que el Parque Nacional Sistema Arrecifal Mexicano fue designado el dos de febrero de dos mil cuatro, como "Humedal de Importancia Internacional" o sitio Ramsar, conforme al artículo 2.1

¹¹² Véase en:

https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/handbook1_5ed_introductiontoconvention_s_final.pdf.



de la convención aludida. La importancia de dicho humedal, de conformidad con su ficha informativa, radica en la gran biodiversidad que ostenta y en la alta productividad en términos de pesquerías y belleza escénica, así como para los procesos de tasas de recambio, intercambio genético, recolonización y estabilidad general del ecosistema, entre otros aspectos.¹¹³

269. De igual forma, el Convenio de París, de doce de diciembre de dos mil quince, tiene como objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima. Además, se reconoce la labor de adaptación que tome en consideración, entre otros, los ecosistemas vulnerables y que esta labor debe basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso.

270. Por su parte, el convenio sobre la diversidad biológica, de cinco de junio de mil novecientos noventa y dos, tiene como objetivos la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, entre otros.¹¹⁴

271. En dicho convenio se define como área protegida al "*área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.*" En particular, se establecen como *medidas de conservación in situ*, entre otras, las siguientes: establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; cuando sea necesario, elaborar directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; reglamentar o administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas pro-

¹¹³ Consultable en: <https://rsis Ramsar.org/RISapp/files/RISrep/MX1346RIS.pdf>.

¹¹⁴ De conformidad con el artículo 1 del citado convenio.



tegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; promover la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales y promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas.¹¹⁵

272. Además, en cuanto a la evaluación del impacto ambiental, el referido acuerdo señala como obligación de los Estados parte, entre otras, las siguientes: establecer procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos y establecer arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica.

273. En el ámbito nacional la LGEEPA, así como en su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas establecen su regulación, las cuales se definen como "*las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente ley*".¹¹⁶

274. Por otra parte, la protección de los arrecifes de coral se encuentra en diversos instrumentos legales, tales como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que establece los principios de política ambiental y los principales instrumentos de aplicación de dichos principios; la NOM-059-SEMARNAT-2010, la cual tiene por objeto identificar las especies o poblaciones de flora y fauna silvestres en riesgo en la República Mexicana

¹¹⁵ De conformidad con el artículo 8 del citado convenio.

¹¹⁶ Véase artículo 3o., fracción II, de la LGEEPA.



mediante la integración de las listas correspondientes, así como establecer los criterios de inclusión, exclusión o cambio de categoría de riesgo para las especies o poblaciones, mediante un método de evaluación de su riesgo de extinción; y la NOM-022-SEMARNAT-2003, que prevé la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros, y reconoce los múltiples servicios ambientales que estos ecosistemas prestan en beneficio de las personas, al indicar que los humedales costeros se caracterizan por sus funciones hidrológicas, de contigüidad, de regulación climática, de estabilización costera, así como de producción primaria que mantiene la biodiversidad marina y terrestre que depende de ellos.¹¹⁷

275. En suma, esta Primera Sala puntualiza que la protección de los humedales es una prioridad nacional e internacional que ha llevado a nuestro país a emitir una estricta regulación de este ecosistema y, en términos de la normativa citada, cualquier análisis que se haga en relación con los humedales debe guiarse por un criterio de máxima precaución y prevención.

III. Estudio sobre la regularidad constitucional de los actos reclamados

276. A juicio de esta Primera Sala, son **sustancialmente fundados** los argumentos de los conceptos de violación en los que las quejas señalaron, esencialmente, que las autoridades responsables no evaluaron el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz de forma correcta, por lo que se vulneró su derecho a un medio ambiente sano. En particular, porque no atendieron a la mejor información científica disponible; no analizaron ni evaluaron de manera completa cada uno de los diferentes impactos ambientales que el proyecto y su modificación podrían ocasionar, en tanto se analizó dicho proyecto y las obras vinculadas con el mismo de manera fragmentada.

277. Para tener mayor claridad en cuanto a la cronología de la emisión de los actos reclamados, resulta necesario destacar que entre dos mil cuatro y dos mil diecisiete, las autoridades responsables emitieron los siguientes oficios:

¹¹⁷ Véase del punto 0.20 en delante de la NOM-022-SEMARNAT-2003.



Oficio	Fecha	Acto
*****	30 de agosto de 2004	Autorización condicionada del proyecto "Boulevard urbano kilómetro 13.5, en su tramo renacimiento-recinto portuario"
*****	12 de abril de 2005	Cambio de uso de suelo de los terrenos forestales para la construcción del proyecto "Kilómetro 13.5 en su tramo renacimiento-recinto portuario"
*****	20 de diciembre de 2006	Autorización condicionada del proyecto "Construcción de una zona de actividades logísticas del Puerto de Veracruz y proyectos asociados"
*****	13 de abril de 2007	Autorización condicionada del proyecto "Cambio de uso de suelo terrenos forestales para el aprovechamiento de banco de arena en propiedad de APIVER en el Municipio de Veracruz"
*****	11 de enero de 2008	Autorización condicionada del proyecto "Construcción de 2 vías ferroviarias, puente ferroviario Arroyo Lagarto, puente ferroviario SAS y tres pasos de fauna, entre el recinto portuario y la nueva zona de actividades logísticas, en la ciudad y Puerto de Veracruz"
*****	30 de marzo de 2009	Autorización condicionada del proyecto "Construcción de 2 vías ferroviarias en el interior de la zona de actividades logísticas, en la ciudad y Puerto de Veracruz"
*****	2 de abril de 2009	Autorización condicionada del proyecto "Construcción del distribuidor vial del centro regulador a la zona de actividades logísticas ZAL, en el Puerto de Veracruz"
*****	14 de julio de 2011	Autorización condicionada del proyecto "Construcción del muelle e infraestructura de apoyo para la carga y transporte de material pétreo (roca basálti-



		ca) en el sitio denominado Playa de Muñecos, Municipio de Alto Lucero, Ver."
*****	13 de noviembre de 2013	Autorización condicionada del proyecto "Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte"
*****	15 de mayo de 2014	Autorización condicionada del proyecto "Construcción y operación del camino de acceso a la explanada de almacenaje de materiales para obras de construcción de la zona norponiente de la ZAL en el Municipio de Veracruz, Ver."
*****	2 de junio de 2014	Autorización condicionada del proyecto "Construcción de una explanada de almacenaje para materiales para obras de construcción en la zona norponiente de la ZAL en el Municipio de Veracruz, Ver."
*****	24 de junio de 2014	Autorización de forma condicionada del proyecto "Cambio de uso de suelo de terrenos forestales para el aprovechamiento y explotación de roca basáltica del banco ubicado en el ejido de Balzapote, Municipio de San Andrés Tuxtla, Ver."
*****	2 de septiembre de 2014	Autorización por excepción del cambio de uso de suelo en terrenos forestales en una superficie de 0.36290 hectáreas para el desarrollo del proyecto denominado "Aprovechamiento y extracción de roca basáltica" con ubicación en el Municipio de San Andrés Tuxtla"
*****	10 de septiembre de 2015	Autorización condicionada del proyecto "Conformación de explanada (A y B) para acopio de roca para los trabajos de ampliación del Puerto, en la localidad El Guijote Ex Hacienda de Buena Vista en la zona norte del Municipio de Veracruz, Ver."



*****	25 de abril de 2017	Autorización de la modificación del proyecto denominado "Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte"
-------	---------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------

278. Como se observa, los oficios reclamados guardan una estrecha relación entre sí, porque si bien contienen autorizaciones para obras diferenciadas, todas ellas convergen en que están dispuestas para los trabajos de ampliación del Puerto de Veracruz.

279. Así, por ejemplo, en la resolución contenida en el oficio ***** , de veinte de diciembre de dos mil seis, la empresa promovente (*****) sometió a evaluación de la Semarnat a través de la Delegación Federal Veracruz, la manifestación de impacto ambiental "MIA-P" para el proyecto "*Construcción de una zona de actividades logísticas del Puerto de Veracruz y proyectos asociados*", con pretendida ubicación en la zona norte del Puerto de Veracruz. En el considerando segundo, denominado "*Características del proyecto*", se precisó lo siguiente:

El proyecto consistirá en el desarrollo y construcción de la zona de actividades logísticas del Puerto de Veracruz (ZAL) que se refiere básicamente a un complejo industrial o de actividades económicas relativamente segregada del resto de las áreas portuarias, dedicada a la logística de la mercancía marítima y servicios de valor agregado a las mercancías que son adecuadas para el tipo de carga presentes en el Puerto de Veracruz que ocupará una superficie total de 29468-77.38 Has. La creación de la ZAL **como parte del proyecto de ampliación del puerto a la zona norte de Veracruz**, pretende lograr un puerto más competitivo, principalmente en la interfase marítimo terrestre, para integrar las cadenas de carga, transporte y distribución, así mismo, con un buen servicio de auto transporte para evitar los retrasos de revisión, documentación y pagos.

280. En la resolución contenida en el oficio ***** , de trece de abril de dos mil siete, se observa que la empresa promovente sometió a evaluación de la autoridad ambiental, la MIA-P para el proyecto denominado "*Cambio de uso de suelo terrenos forestales para el aprovechamiento de banco de arena en propiedad de APIVER en el Municipio de Veracruz*". En el considerando segundo, relativo a las "*Características del proyecto*", se indicó lo siguiente:



Que el proyecto se refiere al cambio de uso de suelo de áreas forestales para llevar a cabo el aprovechamiento de un banco de arena el cual se pretende explotar, sin fines de comercialización, el material será utilizado para las **obras auxiliares o complementarias que desarrolle la Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.**, en un área de expansión para el desarrollo de la porción continental de terrenos propiedad de la promovente con el cual se busca beneficiar el buen funcionamiento del recinto portuario en armonía con la zona industrial y conurbada de la ciudad de Veracruz.

281. En la resolución contenida en el oficio *********, de once de enero de dos mil ocho, se apuntaron como características del proyecto los siguientes elementos:

La promovente manifiesta que el proyecto pretende tener su punto de origen en la manzana No. 1 **en el interior del Recinto Portuario**, el cual pasará de manera paralela por una sección del Boulevard Urbano 13.5 km y con destino final la zona de actividades logísticas en su primera etapa, ubicada en las siguientes coordenadas UTM.

282. Mientras que en la resolución contenida en el oficio *********, de treinta de marzo de dos mil nueve, se advierte que la empresa promovente sometió a evaluación de la Semarnat, la MIA-P para el proyecto "*Construcción de 2 vías ferroviarias en el interior de la zona de actividades logísticas, en la ciudad y Puerto de Veracruz*", con pretendida ubicación en el interior de la zona de actividades logísticas, en la ciudad y Puerto de Veracruz. En dicho documento se señaló lo siguiente:

"La promovente manifiesta que el proyecto se ubica **en el interior de la zona de actividades logística (ZAL)** de la Administración Portuaria Integral de Veracruz en la ciudad y Puerto de Veracruz."

283. En la resolución contenida en el oficio *********, de dos de abril de dos mil nueve, se sometió a evaluación de la autoridad ambiental la MIA-P, relativa al proyecto denominado "*Construcción del distribuidor vial del centro regulador a la zona de actividades logísticas ZAL, en el Puerto de Veracruz*". En el



considerando segundo, numerales III y IV, de esa resolución, se apuntó lo siguiente:

Consiste en la construcción de un distribuidor vial del centro regulador, para la operación de la **zona de actividades logísticas (ZAL)**, para la construcción de gasas de circulación vial, la cual tendrá una longitud total máxima de desarrollo de 3.9 km, conformado por 7 gasas de circulación vial, de la siguiente manera.

284. En la resolución contenida en el oficio ***** , en el cual la ***** (APIVER), sometió a evaluación de la Semarnat a través de la Delegación Federal Veracruz la MIA-P para el proyecto denominado "Construcción del muelle e infraestructura de apoyo para la carga y transporte de material pétreo (roca basáltica) en el sitio denominado Playa de Muñecos, Municipio de Alto Lucero, Ver.". En el considerando segundo "características del proyecto", de la resolución se señaló lo siguiente:

"La promovente manifiesta que las obras y actividades que se pretenden desarrollar se encuentran **vinculadas al proyecto de la Ampliación Natural del Puerto de Veracruz en la Bahía de Vergara**, ya que se ha identificado un banco de extracción de roca basáltica en un sitio muy cercano a Playa Muñecos, en el cual el material encontrado cuenta con los requerimientos exigidos para las obras de infraestructura portuaria a desarrollar, por lo que las instalaciones de apoyo se pretenden desarrollar con la finalidad de brindar protección temporal a la playa y permitir el atraque de embarcaciones para el traslado de la roca vía marítima y sin interferir en las actividades turísticas de la zona."

285. En la resolución contenida en el oficio ***** , se advierte que la ***** , sometió a evaluación de la Semarnat, la MIA-P para el proyecto "*Construcción y operación del camino de acceso a la explanada de almacenaje de materiales para obras de construcción de la zona norponiente de la ZAL en el Municipio de Veracruz, Ver.*"

286. Mientras que, en la resolución contenida en el oficio ***** , concierne a la MIA-P para el proyecto "*Construcción de una explanada de almace-*



naje para materiales para obras de construcción en la zona norponiente de la ZAL en el Municipio de Veracruz, Ver." se indicó:

"La promovente manifiesta que el proyecto consistirá en la construcción y operación de una explanada para el almacenaje de materiales para lo que se efectuará una nivelación mecánica de un terreno de 78,961.782 metros cuadrados y un perímetro de 1,618.72 metros lineales. Dicho terreno se localiza a un costado de la zona de actividades logísticas de la ***** y de forma paralela en la costa. El proyecto considera utilizar todo el material cortado para la conformación de la explanada. No se está considerando sacar materiales del sitio, ni tampoco conformar algún banco interno. La nivelación se realizará de forma mecánica con el apoyo de tractores principalmente, excavadores y volteos para los tramos más largos, así como motoconformadoras para las etapas finales. El estudio de pavimentos realizado para este proyecto, muestra que no se distinguen horizontes conformados, únicamente se encuentra un solo horizonte conformado por material tipo A, el cual se encuentra de suelto a poco compactado. Los trabajos de desmonte serán mínimos, ya que sólo presenta vegetación rastrera y arbustiva, principalmente por la acción de viento. El proyecto considera la conformación de taludes, aunque éstos serán de baja altura. El total de la superficie será estabilizado con la colocación de material de banco, el cual deberá ser humectado y compactado. La explanada que se conformará **pre-tende utilizarse para almacenar materiales para la futura ampliación del Puerto de Veracruz.**"

287. En la resolución contenida en el oficio ***** , de diez de septiembre de dos mil quince, se advierte que se autoriza de manera condicionada el proyecto "Conformación de explanada (A y B) para acopio de roca para los trabajos de ampliación del puerto, en la localidad El Guijilote Ex Hacienda de Buena Vista en la zona norte del Municipio de Veracruz, Ver." En el considerando seis, descripción del proyecto, de la resolución se precisa lo siguiente:

"Que la fracción II del artículo 12 del RLGEEPAMEIA, impone la obligación del promovente del proyecto, de incluir en la MIA que sometán a evaluación, una descripción del mismo, siendo que para el presente caso, el proyecto consiste en la conformación de una explanada compuesta por dos secciones A y B



para el almacenamiento o acopio de roca que se pretende utilizar en los **trabajos de ampliación del Puerto de Veracruz.**"

288. En la resolución contenida en el oficio ***** , de veinticinco de abril de dos mil diecisiete, se advierte que la ***** , solicitó la modificación al proyecto denominado "*Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte*".

289. Pues bien, la relatoría de estos elementos pone de manifiesto que las resoluciones contenidas en los oficios citados versan sobre la ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte que solicitó la empresa ***** , las cuales se emitieron con fundamento, entre otros, en la LGEEPA y el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental.

290. Sin embargo, esta Primera Sala observa que dichas resoluciones de las evaluaciones de impacto ambiental vulneran el derecho a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Federal, así como los principios de prevención y precaución que campean en esa materia. Ello, toda vez que las autoridades responsables al emitir los actos reclamados omitieron lo siguiente: I) analizar de manera integral el proyecto en cuestión; II) analizar el sistema ambiental regional en el que se considerara la zona arrecifal involucrada en dicho proyecto; y, III) considerar los impactos ambientales acumulativos, sinérgicos y residuales del proyecto y obras autorizadas, en su conjunto.

I) Omisión de analizar de manera integral el proyecto en cuestión

291. La evaluación del impacto ambiental regulada en la LGEEPA es un procedimiento administrativo por el cual la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que pueden causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar o restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

292. A fin de lograr lo anterior, quienes pretenden llevar a cabo obras o actividades, entre ellas hidráulicas; en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas



federales y desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros, requieren previamente obtener la autorización en materia de impacto ambiental de la dependencia federal respectiva.

293. En determinados supuestos, previstos en el artículo 5o. del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, requieren autorización en materia de impacto ambiental quienes pretendan llevar a cabo una obra o actividad dentro de las que se encuentran las hidráulicas, en particular, proyectos de construcción de muelles, canales, escolleras, espigones, bordos, dársenas, represas, rompeolas, malecones, diques, varaderos y muros de contención de aguas nacionales, con excepción de los bordos de represamiento del agua con fines de abrevadero para el ganado, autoconsumo y riego local que no rebase 100 hectáreas; depósito o relleno con materiales para ganar terreno al mar o a otros cuerpos de aguas nacionales; obras de dragado de cuerpos de agua nacionales; apertura de zonas de tiro en cuerpos de aguas nacionales para desechar producto de dragado o cualquier otro material.¹¹⁸

¹¹⁸ **Artículo 5o.** Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la secretaría en materia de impacto ambiental:

"A) Hidráulicas: ...

"III. Proyectos de construcción de muelles, canales, escolleras, espigones, bordos, dársenas, represas, rompeolas, malecones, diques, varaderos y muros de contención de aguas nacionales, con excepción de los bordos de represamiento del agua con fines de abrevadero para el ganado, autoconsumo y riego local que no rebase 100 hectáreas;

" ...

"VII. Depósito o relleno con materiales para ganar terreno al mar o a otros cuerpos de aguas nacionales;

" ...

"X. Obras de dragado de cuerpos de agua nacionales;

" ...

"XIII. Apertura de zonas de tiro en cuerpos de aguas nacionales para desechar producto de dragado o cualquier otro material; y,

" ...

"B) Vías generales de comunicación:

" ...

"Q) Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros:

" ...

"R) Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales:

"I. Cualquier tipo de obra civil, con excepción de la construcción de viviendas unifamiliares para las comunidades asentadas en estos ecosistemas; y, ..."



294. Los interesados deben presentar una manifestación de impacto ambiental para que la secretaría realice la evaluación del proyecto de la obra o actividad cuya autorización se solicita.

295. Así, si bien de acuerdo con el artículo 9o. del Reglamento de la LGEE-PA, en materia de evaluación del impacto ambiental, es obligación de los promoventes presentar la manifestación de impacto ambiental y que la información contenida en ella se refiera a las circunstancias ambientales relevantes vinculadas con la realización del proyecto, lo cierto es que constituye una obligación de la Semarnat realizar la evaluación del proyecto de la obra respecto de la cual se solicita autorización.

296. En ese sentido, tanto los promoventes que pretenden llevar una obra o actividad que requiera autorización en materia de impacto ambiental como la autoridad encargada de evaluarla, **deben actuar corresponsablemente** atendiendo a que el derecho humano a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4o. de la Ley Fundamental, establece un mandato para todas las autoridades del Estado de garantizarlo, así como la corresponsabilidad de los particulares en la prevención y protección ambiental.¹¹⁹

297. Como ya se apuntó, en materia ambiental se debe requerir a cualquier sujeto un obrar prudente, diligente y precautorio tendiente a adoptar todas las medidas posibles para evitar el daño de forma previa a realizar cualquier actividad susceptible de modificar el entorno negativamente.

298. Así, los interesados en solicitar una autorización deben presentar una manifestación de impacto ambiental que contenga información relevante, oportuna, suficiente y fidedigna que sea facilitadora en la toma de decisiones, en particular, que le permita a la autoridad identificar la viabilidad ambiental del proyecto que evalúa. De ahí que la secretaría proporcione a los promoventes guías que se publican en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Ecológica para facilitar la presentación y entrega de la manifestación de impacto

¹¹⁹ Contenido y alcances del derecho a un medio ambiente sano, *Cuaderno de jurisprudencia número 3*, México, Centro de Estudios Constitucionales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020, página 37.



ambiental de acuerdo con el tipo de obra o actividad que se pretenda llevar a cabo.¹²⁰

299. Ahora bien, las modalidades de la manifestación de impacto ambiental son regional o particular;¹²¹ la primera modalidad corresponde, entre otras, a un conjunto de obras y actividades que pretendan realizarse en una región ecológica determinada y proyectos que pretendan desarrollarse en sitios en los que por su interacción con los diferentes componentes ambientales regionales, se prevean impactos acumulativos, sinérgicos o residuales que pudieran ocasionar la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas. Mientras que la segunda modalidad se sigue en el resto de los casos posibles.¹²²

¹²⁰ **Artículo 9o.** Los promoventes deberán presentar ante la secretaría una manifestación de impacto ambiental, en la modalidad que corresponda, para que ésta realice la evaluación del proyecto de la obra o actividad respecto de la que se solicita autorización.

"La información que contenga la manifestación de impacto ambiental deberá referirse a circunstancias ambientales relevantes vinculadas con la realización del proyecto.

"La secretaría proporcionará a los promoventes guías para facilitar la presentación y entrega de la manifestación de impacto ambiental de acuerdo al tipo de obra o actividad que se pretenda llevar a cabo. La secretaría publicará dichas guías en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica."

¹²¹ **Artículo 10.** Las manifestaciones de impacto ambiental deberán presentarse en las siguientes modalidades:

"I. Regional, o

"II. Particular."

¹²² **Artículo 11.** Las manifestaciones de impacto ambiental se presentarán en la modalidad regional cuando se trate de:

"I. Parques industriales y acuícolas, granjas acuícolas de más de 500 hectáreas, carreteras y vías férreas, proyectos de generación de energía nuclear, presas y, en general, proyectos que alteren las cuencas hidrológicas;

"II. Un conjunto de obras o actividades que se encuentren incluidas en un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que sea sometido a consideración de la secretaría en los términos previstos por el artículo 22 de este reglamento;

"III. Un **conjunto de proyectos de obras y actividades** que pretendan realizarse en una región ecológica determinada; y,

"IV. **Proyectos** que pretendan desarrollarse en sitios en los que por su interacción con los diferentes componentes ambientales regionales, se **prevean impactos acumulativos, sinérgicos** o residuales que pudieran ocasionar la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas.

"En los demás casos, la manifestación deberá presentarse en la modalidad particular."



300. Así, tratándose de una manifestación de impacto ambiental en su modalidad regional, la información que debe contener, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, es la siguiente:

1. Datos generales. Del proyecto, del promovente y del responsable del estudio de impacto ambiental.

2. **Descripción de las obras o actividades** y, en su caso, de los programas o planes parciales de desarrollo.

3. Vínculo con los instrumentos de planeación y ordenamientos jurídicos aplicables.

4. **Descripción del sistema ambiental regional** y señalamiento de tendencias del desarrollo y deterioro de la región.

5. **Identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales, acumulativos y residuales**, del sistema ambiental regional.

6. Estrategias para la **prevención y mitigación de impactos ambientales, acumulativos y residuales**, del sistema ambiental regional.

7. Pronósticos ambientales regionales y, en su caso, evaluación de alternativas.

8. Identificación de los instrumentos metodológicos y elementos técnicos que sustentan los resultados de la manifestación de impacto ambiental.

301. En la modalidad particular, la manifestación de impacto ambiental debe contener, de acuerdo con el artículo 12 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, la siguiente información:

1. Datos generales. Del proyecto, del promovente y del responsable del estudio de impacto ambiental.



2. Descripción del proyecto.

3. Vinculación con los ordenamientos jurídicos aplicables en materia ambiental y, en su caso, con la regulación sobre uso del suelo.

4. **Descripción del sistema ambiental** y señalamiento de la problemática ambiental detectada en el área de influencia del proyecto.

5. **Identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales.**

6. **Medidas preventivas y de mitigación de los impactos ambientales.**

7. Pronósticos ambientales y, en su caso, evaluación de alternativas.

8. Identificación de los instrumentos metodológicos y elementos técnicos que sustentan la información.

302. El promovente presenta a la Semarnat la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental, anexando la manifestación de impacto ambiental; un resumen del contenido de la manifestación de impacto ambiental y copia sellada de la constancia del pago de derechos correspondientes.

303. La Semarnat realiza una doble verificación de la solicitud de autorización. En un primer momento, al recibirla, en la que puede solicitar la corrección de deficiencias formales y, en un segundo momento, una vez integrado el expediente, en un plazo no mayor a diez días contados a partir de recibida la solicitud, revisa los documentos para determinar si su contenido se ajusta a las disposiciones de la ley, del reglamento y a las normas oficiales mexicanas aplicables.

304. En caso de que la manifestación de impacto ambiental presente insuficiencias que impidan la evaluación del proyecto, la secretaría puede solicitar al promovente, por única vez y dentro de los cuarenta días siguientes a la integración del expediente, aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la misma y, en tal caso, se suspende el término de sesenta días para



dictar resolución. Transcurrido este plazo sin que la información sea entregada por el promovente, la secretaría puede declarar la caducidad del trámite.

305. Asimismo, la autoridad ambiental tiene atribuciones para allegarse de información adicional, al respecto puede solicitar la opinión técnica de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal o consultar a grupos de expertos. En el primer supuesto, cuando lo considere por el tipo de obra o actividad; en el segundo supuesto, cuando por la complejidad o especialidad de las circunstancias de ejecución y desarrollo estime que las opiniones pueden proveer de mejores elementos para la formulación de la resolución correspondiente; en este caso, debe notificar al promovente los propósitos de la consulta y remitirle una copia de las opiniones recibidas para que éste, durante el procedimiento, manifieste lo que a su derecho convenga.

306. Así, al expediente se agrega la información adicional que se genere; las opiniones técnicas que se hubiesen solicitado; los comentarios y observaciones que realicen los interesados en el proceso de consulta pública, así como el extracto del proyecto que durante dicho proceso se haya publicado; la resolución; las garantías otorgadas, y las modificaciones al proyecto que se hubieran realizado.

307. En suma, la Semarnat es la autoridad encargada de verificar que el promovente integre la información suficiente a la manifestación de impacto ambiental, pues de lo contrario, puede requerir que subsane alguna omisión y en caso de que no lo haga, puede decretar la caducidad del procedimiento. Además, tiene facultades para allegarse de información adicional y opiniones técnicas con la finalidad de tener los mejores elementos para evaluar el impacto ambiental de las obras y actividades en la resolución correspondiente. Ello, en términos de los artículos 5o., fracción X, de la LGEEPA y 9o. del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

308. Por otra parte, en términos del artículo 44 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, al evaluar las manifestaciones de impacto ambiental, la Semarnat debe considerar:



I. Los posibles efectos de las obras o actividades a desarrollarse en el o los ecosistemas de que se trate, tomando en cuenta el conjunto de elementos que los conforman, y no, únicamente, los recursos que fuesen objeto de aprovechamiento o afectación;

II. La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos; y,

III. En su caso, la secretaría podrá considerar las medidas preventivas, de mitigación y las demás que sean propuestas de manera voluntaria por el solicitante, para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

309. En términos del artículo 45 del del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, concluida la evaluación, la Semarnat emitirá de manera fundada y motivada, la resolución en la que podrá: 1) autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y condiciones manifestados; 2) autorizar total o parcialmente su realización de manera condicionada, caso en el cual, podrá sujetar la realización de la obra o actividad a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación que tengan por objeto evitar, atenuar o compensar los **impactos ambientales adversos** susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal, etapa de abandono, término de vida útil del proyecto, o en caso de accidente; o bien, 3) negar la autorización.

310. Es importante señalar que la negativa se actualiza cuando: se contravenga lo establecido en la ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables; la obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.



311. La ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate debe sujetarse a lo previsto en la resolución, en las normas oficiales mexicanas y en las demás disposiciones aplicables.¹²³

312. Teniendo en cuenta el procedimiento descrito, esta Primera Sala llega a la conclusión de que **en las resoluciones reclamadas las autoridades responsables de la Semarnat realizaron una deficiente evaluación de la manifestación de impacto ambiental, pues no analizaron de manera integral el proyecto ampliación del Puerto de Veracruz, lo que constituye una vulneración a los principios de prevención y precaución que rigen en materia ambiental.**

313. En efecto, como ya se destacó en esta resolución, un apartado de la manifestación de impacto ambiental es la descripción de las obras o actividades.

314. La propia Semarnat ha señalado que cuando se trate de un conjunto de obras, actividades o proyectos, se deben manifestar los que resulten acumulativos dentro del Sistema Ambiental Regional y que puedan tener vinculación directa con el proyecto de interés.¹²⁴

315. Tomando en cuenta lo anterior, este Tribunal Constitucional está convencido de que la Semarnat debe realizar un análisis integral y holístico del proyecto, plan o programa sometido a su autorización, de acuerdo con su naturaleza, objetivos, características, distribución espacial de obras y/o actividades

¹²³ "Artículo 47. La ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate deberá sujetarse a lo previsto en la resolución respectiva, en las normas oficiales mexicanas que al efecto se expidan y en las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables

"En todo caso, el promovente podrá solicitar que se integren a la resolución los demás permisos, licencias y autorizaciones que sean necesarios para llevar a cabo la obra o actividad proyectada y cuyo otorgamiento corresponda a la secretaría."

"Artículo 48. En los casos de autorizaciones condicionadas, la secretaría señalará las condiciones y requerimientos que deban observarse tanto en la etapa previa al inicio de la obra o actividad, como en sus etapas de construcción, operación y abandono."

¹²⁴ Cfr. Guía para la elaboración de la manifestación de impacto ambiental, modalidad regional, página 16.



principales, de servicios y asociadas. Ello, en atención a que la manifestación de impacto ambiental debe contener un análisis integral de la información del proyecto sujeto a autorización, esto es, se debe describir y valorar el proyecto, plan o programa en su conjunto, de acuerdo con su naturaleza, objetivos, características, distribución espacial de obras y/o actividades principales, de servicios y asociadas;¹²⁵ en otras palabras, al emitir la resolución respectiva, la autoridad ambiental se debe pronunciar sobre el proyecto en su integridad.

316. En el caso concreto, a pesar de que las autorizaciones solicitadas estaban relacionadas con el proyecto ampliación del Puerto de Veracruz, las mismas fueron analizadas de manera fragmentada por la autoridad ambiental, lo que implicó que no se evaluara de forma correcta la viabilidad ambiental de todo el proyecto, tal y como bien informa la parte quejosa.

II. Omisión de analizar el sistema ambiental regional en el que se considerara la zona arrecifal

317. De haberse llevado un análisis integral, las autoridades hubieran considerado los arrecifes que se encuentran en el sitio del proyecto y en su zona de influencia.

318. Sin embargo, en la autorización de impacto ambiental del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, no se mencionan todos los arrecifes cercanos al sitio del proyecto; en particular, se omitió mencionar el arrecife sumergido conocido como La Loma.

319. En efecto, esta Primera Sala observa que la autoridad responsable no consideró la información más completa en cuanto a las posibilidades de todos los impactos asociados a la construcción de la ampliación del Puerto de Veracruz, pues al no analizar en su integridad el proyecto de ampliación y las obras sometidas a su autorización, fueron soslayados los elementos naturales y arrecifes existentes dentro del polígono decretado del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano.

¹²⁵ *Ibidem.*



320. La omisión de analizar la posible afectación a ese ecosistema constituye una franca violación al artículo 4o. de la Constitución Federal y, en particular, a los principios de precaución y prevención que campean en materia del derecho humano al medio ambiente, máxime que la protección de los humedales es una prioridad nacional e internacional que ha llevado a nuestro país a emitir una estricta regulación, la cual no fue tomada en cuenta al momento de emitir las autorizaciones reclamadas.

321. En particular, tomando en cuenta que del Manual sobre la Convención de Ramsar se desprende que los servicios ambientales que prestan los humedales, entre los que se encuentra los arrecifes de coral, sólo puede mantenerse si se permite que sus procesos ecológicos sigan funcionando sin alteraciones.

322. Al respecto, no pasa desapercibido que de la resolución contenida en el oficio ***** , de veinticinco de abril de dos mil diecisiete, emitida por la Dirección General de Impacto Ambiental de la Semarnat, se advierte que la empresa involucrada solicitó la modificación al proyecto "*Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte*", denominada "*Propuesta actualizada del canal de navegación para primera etapa del Nuevo Puerto de Veracruz*", para lo cual anexó información técnica sobre la ruta propuesta para dicho canal y con la cual, la promovente busca no dañar la integralidad de los arrecifes del Área Natural Protegida (ANP) con carácter de Parque Nacional "*Sistema Arrecifal Veracruzano*" (PNSAV). Y frente a la cual, la autoridad ambiental referida acordó lo siguiente:

"Segundo. Informar a la promovente que conforme a lo señalado en el presente oficio y con fundamento en lo establecido en el artículo 28, fracción II, del RLGEOPAMEIA esta DGIRA determina que las modificaciones solicitadas para el proyecto descritas en el numeral 6 del presente oficio y en la figura 5 de la página 15 y el anexo 4 (mapa canal de navegación nuevo.pdf) de la documentación que acompaña a la solicitud de modificaciones al proyecto **no implica un incremento significativo en el nivel de impacto ambiental evaluado originalmente** y es viable llevarse a cabo, por lo que no afecta el contenido de la autorización. Asimismo, que deberá de incorporar los datos relativos al cumplimiento de las condicionantes durante su construcción, en los informes solici-



tados en el término octavo del oficio resolutivo número ***** de fecha 13 de noviembre de 2013."

323. Sin embargo, aun cuando en dicha manifestación se consideran los arrecifes de la zona, lo cierto es que no se tomaron en cuenta desde la evaluación del impacto ambiental que tendría el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, cuando de acuerdo con el procedimiento legalmente aplicable, la Semarnat debe tomar en cuenta los posibles efectos de las obras o actividades a desarrollarse en el o los ecosistemas de que se trate, tomando en cuenta el conjunto de elementos que los conforman, y no, únicamente, los recursos que fuesen objeto de aprovechamiento o afectación directa.

324. En ese sentido, no se tomaron en cuenta los humedales y, en particular, los arrecifes del Área Natural Protegida (ANP) con carácter de Parque Nacional "*Sistema Arrecifal Veracruzano*" (PNSAV) que se encontraban en la zona donde se desarrollaría el proyecto, lo que se debió considerar en todas las autorizaciones emitidas al estar vinculadas y/o formar parte del proyecto principal.

III. Omisión de considerar los impactos ambientales, acumulativos, sinérgicos y residuales

325. Ahora bien, de acuerdo con las fracciones VII, VIII, IX y X del artículo 3o. del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, los impactos ambientales son los siguientes:

326. El **impacto ambiental acumulativo** es el efecto en el ambiente que resulta del incremento de los impactos de acciones particulares ocasionado por la interacción con otros que se efectuaron en el pasado o que están ocurriendo en el presente.

327. El **impacto ambiental sinérgico** es el que se produce cuando el efecto conjunto de la presencia simultánea de varias acciones supone una incidencia ambiental mayor que la suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente.



328. El **impacto ambiental significativo o relevante** es aquel que resulta de la acción del hombre o de la naturaleza, que provoca alteraciones en los ecosistemas y en sus recursos naturales o en la salud, obstaculizando la existencia y desarrollo del hombre y de los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales.

329. El **impacto ambiental residual** es el que persiste después de la aplicación de medidas de mitigación.

330. Como quedó precisado, dentro de la información contenida en la manifestación de impacto ambiental regional, se encuentra la identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales, relevantes o significativos y los que sean acumulativos, residuales y sinérgicos que pueden producirse durante el desarrollo del proyecto en sus diferentes fases o etapas, relacionándolos con los componentes ambientales identificados en el sistema ambiental regional.

331. Esta información se considera la parte medular del estudio de impacto ambiental, pues es la base para determinar las estrategias para la prevención y mitigación de los impactos ambientales del sistema regional.

332. Es por ello que al emitir la evaluación del impacto ambiental, la Semarnat debe analizar si por la interacción de las obras, actividades y proyectos que pretendan desarrollarse en sitios en los que por su interacción los diferentes componentes ambientales regionales, se prevean impactos acumulativos, sinérgicos o residuales, significativos o relevantes, susceptibles de ocasionar la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas.

333. Así, constituye una obligación de la Semarnat emitir la resolución correspondiente de manera fundada y motivada, en la que se pronuncie sobre la totalidad de un proyecto sometido a su autorización teniendo en cuenta la información relevante, oportuna, suficiente y fidedigna que sea facilitadora en la toma de decisiones, en particular, que le permita identificar la viabilidad ambiental del proyecto que evalúa.



334. Ello, pues sólo haciendo una evaluación holística e integral se puede determinar si autoriza o niega la obra, actividad o proyecto y, en caso de autorizarla, si sujeta su realización a la modificación del proyecto o al establecimiento de **medidas adicionales de prevención y mitigación que tengan por objeto evitar, atenuar o compensar los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos**. Además, sólo bajo un análisis integral y completo, puede fijar las **condiciones y requerimientos *ad hoc* que deban observarse tanto en la etapa previa al inicio de la obra o actividad como en sus etapas de construcción, operación y abandono**, garantizando así una adecuada protección al ambiente.

335. El conjunto de todos estos elementos pone de relieve que, al emitir las resoluciones reclamadas, las autoridades responsables de la Semarnat incumplieron con las obligaciones en materia ambiental de pronunciarse sobre los impactos del proyecto en su integridad y tomando en cuenta la información disponible (en particular la relativa a los arrecifes de la zona), lo que era fundamental para determinar las medidas de prevención y mitigación adecuadas. Así, no se realizó un enfoque integral que permitiera analizar de manera certera si los efectos individuales y acumulativos de las actividades existentes y futuras implicaban un riesgo de daño ambiental significativo atendiendo al principio de precaución en materia ambiental.

336. Cabe señalar, que el daño ambiental no es de percepción inmediata para el ser humano, pues puede existir un lapso prolongado entre el acto que lo causa y la manifestación del mismo. Además, las particularidades de la causalidad del daño al ambiente son difíciles de integrar dentro del esquema habitual de la causalidad jurídica, pues los elementos que producen la afectación ambiental con difusos y lentos, se suman y acumulan entre sí.¹²⁶

337. En este sentido, se debe reiterar que la interdependencia de los fenómenos ambientales produce pluralidad de causas y consecuencias de los riesgos y daños ecológicos.¹²⁷

¹²⁶ *Op. cit.* Supra nota 32.

¹²⁷ *Ibíd.*



338. Así, el principio precautorio sirve de fundamento para adoptar medidas, aun cuando el nexo causal no está acreditado y de especial relevancia resulta el análisis holístico e integral de los proyectos sometidos a evaluación.

339. En ese sentido, resulta conveniente reiterar lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo relativo a que el estudio de impacto ambiental debe abarcar el impacto acumulado que han generado los proyectos existentes y los que vayan a generar los proyectos propuestos. Así, si un proyecto está relacionado a otro, se debe tomar en cuenta el impacto del proyecto principal y de los proyectos asociados; así como el impacto causado por otros proyectos existentes. Lo anterior, pues sólo así se puede concluir de manera certera si los efectos individuales y acumulados de actividades existentes y futuras implican un riesgo de daño significativo y con ello, lograr una efectiva prevención del daño al ambiente.

340. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, al resolver el *Caso Dino y otros Provincia de Salta Edo Nacional*, analizó diversas autorizaciones para tala y desmonte, en las cuales se había tomado en consideración el impacto ambiental de cada una de ellas, pero sin realizar algún estudio relativo al efecto acumulativo de todas las autorizaciones otorgadas. En dicho precedente se apuntó que *el análisis individual del impacto no sería significativo y el vínculo causal con el daño colectivo no se hubiera demostrado*, si se partía de un análisis fragmentado. Por ello, determinó que la aplicación del principio precautorio, obligaba a suspender las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución hasta en tanto se efectuara un estudio del impacto acumulativo de dichos procesos.¹²⁸

341. A su vez, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado sobre la obligación de realizar de forma apropiada las evaluaciones de impacto ambiental, en las que se aborden los efectos acumulativos que puede

¹²⁸ Sentencia Salas, Dino y otros c/Salta, provincia de y Estado Nacional s/amparo. Sentencia de 26 de marzo de 2009, No. Interno: S1144XLI. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Id SAIJ: FA09000029.



producir un proyecto en el medio ambiente si se considera conjuntamente con otros proyectos. Lo que se estima necesario para garantizar que la evaluación incluya el examen de todas las repercusiones significativas en el medio ambiente del proyecto de que se trate.¹²⁹

342. Ese mismo Tribunal Europeo ha señalado que se debe tener una apreciación global del impacto de los proyectos sobre el medio ambiente. Así, antes de autorizar un proyecto, se deben considerar los efectos significativos en el medio ambiente que puedan tener, entre otras cosas, por su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan a una evaluación con respecto a sus efectos. Además de que el objetivo de una evaluación de impacto ambiental no puede eludirse mediante el fraccionamiento de un proyecto y que el hecho de que no se considere el efecto acumulativo de varios proyectos no debe tener como consecuencia práctica que se sustraigan en su totalidad a la obligación de evaluación cuando, considerados conjuntamente, puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.¹³⁰

343. En el presente asunto, las omisiones en que incurrieron las autoridades responsables se corroboran con los dictámenes rendidos tanto por los peritos de la parte quejosa como por el perito oficial, destacando de este último, por su contundencia, los siguientes elementos:

"2. Que diga el perito si en la autorización de impacto ambiental del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, **la autoridad responsable hace mención de todos y cada uno de los arrecifes cercanos al sitio del proyecto y/o en su zona de influencia.**

"Respuesta. No, al menos un arrecife sumergido conocido como La Loma no se menciona en los trabajos de la manifestación de impacto am-

¹²⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) 24 noviembre 2011. Asunto ******, párrafo 80. ECLI:EU:C:2011:768 Sentencia.

¹³⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 10 de diciembre de 2009 (*). En el asunto C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767, párrafos 51 a 543.



biental, tampoco se hace mención de este arrecife en el documento ‘Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte’.

"...

"5. Que diga el perito si el arrecife de La Loma se encuentra dentro de la poligonal del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruz.

"Respuesta. De acuerdo con el decreto modificatorio del 29 de noviembre de 2012 publicado en el Diario Oficial de la (sic) federal, y a la cartografía disponible en la página web de la Conanp, se observa que el arrecife La Loma sí se encuentra dentro del polígono del SAV. Se construyó un mapa en donde se muestra la ubicación del arrecife La Loma y el Polígono del Sistema Arrecifal Veracruzano y se observa que sí está dentro del polígono.

"6. Que diga el perito las implicaciones ecológicas-ambientales que tiene el no haber considerado al arrecife de La Loma en la evaluación de impacto ambiental realizada por la autoridad responsable respecto del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz.

"Respuesta. Entre las implicaciones ecológicas-ambientales que tiene el no haber considerado el arrecife La Loma son de manera enunciativa las siguientes:

"Denota una falta de conocimiento del entorno tanto del promovente como del consultor encargado de realizar el estudio de impacto ambiental y de revisión exhaustiva del sitio del proyecto.

"Si bien el arrecife La Loma es en general un banco de corales muertos, éstos son refugio para los peces de la zona.

"Así mismo las escasas especies e individuos que habitan en el arrecife podrían tener menos posibilidades de sobrevivencia y mantenimiento a corto y mediano plazo al no tener un mecanismo de monitoreo de sus condiciones am-



bientales antes-durante y posterior a la construcción de la ampliación del Puerto de Veracruz.

"La autoridad ambiental encargada de las autorizaciones (Semarnat) no tuvo la información más completa en cuanto a las posibilidades de todos los impactos asociados a la construcción de la ampliación de Puerto de Veracruz.

"Por lo consiguiente no existe un esquema de mitigación de los posibles impactos ambientales hacia el arrecife La Loma.

"El Estudio de impacto ambiental señala algunos estudios batimétricos que se hicieron en la zona:

"...

"Aparentemente **los estudios de batimetría sólo se realizaron en zonas específicas y no en todo el PNSAV.**

"12. Que diga el perito si es posible mitigar los impactos ambientales del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz sobre el arrecife La Loma.

"Respuesta. Sí son posibles de mitigar los impactos ambientales sobre el arrecife la Loma. El estudio de Impacto ambiental por la ampliación del Puerto de Veracruz establece 89 medidas de mitigación y se encontraron al menos 13 medidas que inciden directamente sobre los arrecifes del PNSAY (páginas 85 a la 91, capítulo V. Identificación, caracterización y evaluación de los impactos ambientales, acumulativos y residuales del Sistema Ambiental regional).

"Un impacto directo que se identificó sobre el arrecife La Loma es la modificación de las corrientes marinas por la construcción de la escollera. Este impacto habrá que evaluarlo puntualmente para establecer una posible forma de mitigarlo, sin embargo, en este momento no se puede decir cuál será el efecto del impacto: negativo, positivo o neutro, porque en términos de la información manifestada en el estudio de 'Ampliación del Puerto de Veracruz zona norte' el



arrecife La Loma no existe y, por lo tanto, no hay medidas para este arrecife y tampoco se tiene información si se está llevando a cabo algún seguimiento o monitoreo específico, pero como se mencionó en la pregunta anterior, la ejecución de las medidas de mitigación del proyecto de ampliación del puerto, podrían beneficiar de forma directa o indirecta al arrecife La Loma.

"Por último, en el presente cuestionario no se señaló que el perito emitiera sus conclusiones del primer cuestionario; sin embargo, considero importante manifestarlas a mi leal saber y entender sobre el tema.

"Conclusiones

"Primera. **Se encontraron registrados unos 45 arrecifes dentro del polígono decretado del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano.**

"Segunda. **En la autorización de impacto ambiental del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz no se hace mención de todos los arrecifes cercanos al sitio del proyecto, en particular faltó la mención del arrecife sumergido conocido como La Loma.**

"Quinta. El arrecife La Loma sí se encuentra dentro del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano.

"Sexta. Las principales implicaciones ecológicas ambientales que tiene el no haber considerado al arrecife de La Loma en la evaluación de impacto ambiental es que **la Semarnat no tuvo la información más completa en cuanto a las posibilidades de todos los impactos asociados a lo construcción de la ampliación del Puerto de Veracruz y por lo consiguiente no existe un esquema de mitigación** de los posibles impactos ambientales hacia el arrecife La Loma.

"Séptima. El arrecife La Loma se encuentra a una distancia de 940 metros con respecto al punto más cercano a ampliación del Puerto de Veracruz; Sí debe considerarse dentro de la zona de influencia del proyecto y del Sistema Ambiental Regional.



"Octava. Como parte de los estudios la evaluación de impacto ambiental se debió hacer un estudio de la batimetría de toda el área de influencia del proyecto, es decir de todo el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano.

"Novena. Los estudios deberían realizarse para evaluar los posibles impactos ambientales del proyecto sobre el arrecife La Loma son la ubicación geográfica y batimetría a detalle inventarios de los diferentes los (sic) grupos animales como peces, corales, algas y equinodermos, estudios del origen y tasas de sedimentación, estudios de calidad de agua y determinación posibles causa por contaminación, estudios sobre la posibilidad de recuperación del arrecife a través de la intervención humana.

"...

"Cuestionario

"1. Que identifique el perito todas y cada una de las autorizaciones de impactos ambiental expedidas por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) que constituyen-integran al proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz.

"Respuesta: Con base en los expedientes revisados en autos, se encontraron los siguientes documentos de autorización de impacto ambiental (cuadro 6); sin embargo, no todos los proyectos relacionados al Proyecto de Ampliación del Puerto de Veracruz están disponibles para su consulta.

"...

"2. Que diga el perito si en un proyecto tan vasto como la ampliación del Puerto de Veracruz el promovente debe identificar y señalar en la manifestación de impacto ambiental, dentro del procedimiento de evaluación de impacto federal, todos y cada uno de los impactos potenciales incluidos los acumulativos.

"Respuesta: **Sí, por la magnitud del Proyecto de Ampliación del Puerto de Veracruz es necesario señalar cada uno de los impactos realizados por este proyecto.**



"Como lo menciona la Guía para la realización de una manifestación de impacto ambiental (MIA) (Semarnat, 2002); la evaluación del impacto ambiental (EIA) ha sido establecida como un instrumento de política ambiental, analítico y de carácter preventivo que permite integrar al ambiente un proyecto, un conjunto de proyectos y eventualmente un plan o programa determinado; es por ello que la autoridad ambiental, creó **un instrumento de planeación integral más efectivo orientado a lograr la prevención, mitigación y compensación de impactos ambientales, sinérgicos y acumulativos**, desarrolló una guía para la integración de la MIA, la cual, al mismo tiempo pretende simplificar este proceso.

"Es importante señalar que el marco legal especifica dos modalidades para la evaluación ambiental de los proyectos; particular y regional. Para la modalidad regional, el alcance de su contenido se concentra en dos rubros de suma importancia, los cuales son:

"La descripción del sistema ambiental regional (SAR), el cual puede contener a uno o más ecosistemas y cuyas tendencias de desarrollo y deterioro ambiental es imprescindible analizar y determinar para lograr la identificación y evaluación eficiente del impacto del proyecto sobre dicho ecosistema.

"El tipo o la naturaleza de los impactos que se generan, en el SAR y que podrán verse incrementados por el establecimiento del proyecto. En la modalidad regional, la evaluación ambiental de los impactos acumulativos que se desarrollan en el SAR y la forma como el proyecto puede incrementar el nivel de acumulación o residual, es uno de los contenidos fundamentales del estudio que se integre a la MIA.

"En el artículo 3o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) se menciona que la manifestación del impacto ambiental (MIA) es 'El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.'

"En la integración de la MIA el consultor debe centrar su atención en identificar, analizar y valorar los impactos ambientales significativo o relevantes. Por



lo tanto, para un proyecto como el de la ampliación del Puerto de Veracruz, se debe apegar al instrumento legal que sustenta a la EIA, que es la LGEEPA y el Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA).

"...

"3. Que diga el perito ¿cuál es la mejor manera de evaluar y dar cuenta de todos los impactos potenciales de un proyecto dentro de la evaluación de impacto ambiental federal?

"Respuesta: **Las metodologías de evaluación de impacto ambiental deben ser integrales, con la finalidad de identificar, predecir, cuantificar y valorar las alteraciones (impactos ambientales) de un conjunto de acciones y/o actividades.** Con lo cual, se permita conocer qué variables físicas, químicas, biológicas; así como qué procesos socioeconómicos, culturales y paisajísticos, serán afectados significativamente por el proyecto o actividad. Para ello, **es necesario considerar, identificar y clasificar el tipo de impacto ambiental, el área que se afecta y la duración de los impactos, los componentes y funciones ambientales, los efectos directos e indirectos, los impactos primarios, los efectos sinérgicos y combinados, su magnitud, importancia y riesgo.**

"4. Que diga el perito **si en la autorización de impacto ambiental con clave ***** o en cualquiera de las otras autorizaciones referidas en la pregunta uno, se evaluaron todos y cada uno de los impactos acumulativos del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz.**

"Respuesta: **No, con base a la revisión de los documentos disponibles para su consulta, se enlistan las autorizaciones de impacto ambiental, las cuales, son las únicas que mencionan algún tipo de impacto causado por la realización de cada uno de los proyectos. Por lo tanto, no existe una evaluación como tal por parte de alguna autoridad competente de los impactos acumulativos a excepción de Proyecto Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte.** El siguiente cuadro resume lo encontrado en cada autorización de los proyectos ...



"Con base en la revisión de 15 documentos, se observaron que **en la mayoría de los proyectos que comprenden la ampliación del Puerto de Veracruz no se mencionó (sic) algún impacto acumulativo ni significativo, otros omiten describir el tipo de impacto y solo mencionan que se realizaron medidas de mitigación a los impactos directos ambientales causados por la realización del proyecto.** Sin embargo, para la autorización con clave ***** la cual pertenece al proyecto de 'Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte' se menciona que se identificaron como impactos acumulativos del SAR los cambios en el suelo por dragados, relleno y sedimentación en el relieve marino; así como daños y pérdida de las estructuras arrecifales principalmente para el arrecife denominada Punta Gorda"

"5. Que diga el perito de manera enunciativa y no limitativa cuáles impactos acumulativos se desprenden conjuntamente del análisis de las autorizaciones referidas en la pregunta uno.

"Respuesta: Antes de contestar la pregunta es importante definir que es un impacto acumulativo.

"Los impactos acumulativos son aquellos que resultan de los efectos sucesivos, incrementales y/o combinados de una acción, proyecto o actividad cuando se suman los efectos de otros emprendimientos existentes, planificados y/o razonables predecibles."

"Es decir, que el análisis de los impactos ambientales debe basarse en la determinación de las desviaciones de 'línea base o cero'. No es suficiente con evaluar los impactos ambientales del proyecto como si éste fuera la única fuente de cambio en el Sistema Ambiental Regional (SAR); también es importante identificar los cambios ocasionados en el ambiente que se están generando o que ocurrieron como resultado de otras actividades humanas en la región, y que pueden tener un efecto aditivo o acumulativo sobre los mismos componentes ambientales con lo que el proyecto interactúa.

"La evaluación de los impactos acumulativos requiere del uso de escalas temporales y espaciales, por ejemplo, el límite espacial debe extenderse al límite donde se pudiera esperar, razonablemente, un efecto ambiental significativo.



El límite temporal se deberá extender al pasado en la medida que se requiera comprender los efectos ambientales del proyecto, y extenderse al futuro, hasta el punto donde se espera que los efectos del proyecto se mitiguen o hasta el límite de los efectos residuales significativos ...

"Con base en la revisión de los documentos oficiales de las autorizaciones de los proyectos que conjuntamente corresponden al proyecto de ampliación del puerto de Veracruz, **13 autorizaciones indican impactos directos mas no acumulativos.** Sólo una autorización del proyecto de ampliación de la zona norte del Puerto de Veracruz con clave ***** menciona sus efectos acumulativos por parte de la realización del proyecto ...

"Sin embargo, los factores que serán afectados por el conjunto de proyectos son:

"Suelo, atmosfera, agua, paisaje, flora, fauna, población, territorio y economía (de manera enunciativa mas no limitativa), esto se podría entender que **son los principales elementos de impacto directo pero de esos mismos se desprenden de manera acumulativa otros impactos que se podrían visualizar en una línea temporal futura por lo que es importante reevaluar los impactos acumulativos del proyecto general de la ampliación del Puerto de Veracruz.**

"6. En razón de la omisión de la Semarnat de evaluar el impacto acumulativo de todos los elementos del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, que diga el perito ¿cuáles son los impactos acumulativos que espera tengan lugar en los arrecifes del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano?

"Respuesta: Como se menciona en la respuesta a la pregunta 5 del presente cuestionario, las características que se deben tomar en cuenta para la evaluación de impactos acumulativos de cualquier proyecto son la correcta identificación de los elementos directos del impacto, de los cuales se desprenderá la evaluación de los impactos acumulativos. Una forma es la revisión de la manifestación de impacto ambiental.

" ...



"En conclusión, en una línea de tiempo futura podrían aparecer los impactos acumulativos; las principales afectaciones en el PNSAV son a los elementos físicos y naturales sobre los sistemas arrecifales cercanos, como Punta Gorda, Gallega y Galleguita por obras que causarán alta sedimentación, turbiedad, estos impactos tendrán un efecto negativo sobre el turismo recreativo de buceo en los sistemas arrecifales cercanos lo cual son fuente de trabajo e ingreso a personas del Puerto de Veracruz, sin contar con la creciente expansión poblacional que traerá la ampliación del puerto por la creación de empleos lo cual se podría traducir a mayores descargas de drenaje doméstico al mar y la alta concentración de contaminantes biológicos y químicos que puedan entrar al PNSAV. Sin embargo, la aparición y magnitud de los impactos acumulativos negativos dependerán en gran medida del cumplimiento de las medidas de mitigación del promovente (APIVER)

"10. Que diga el perito ¿cuáles serán los impactos acumulativos derivados de la ejecución y puesta en marcha de todos los elementos del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz esperados respecto a los ríos?

"Respuesta: Como se ha mencionado en las respuestas anteriores, **el funcionamiento de los proyectos de ampliación en conjunto es un factor de impacto adicional al ya existente en el medio, teniendo como consecuencia impactos acumulativos**, mismos que se incrementan o bien se crean nuevos factores que aceleran los ya establecidos.

"...

"Conclusiones

"Primera. Después de revisar la información en autos y en las páginas web de la Semarnat **Se encontraron un total de 15 autorizaciones en materia de impacto ambiental y cambio de uso de suelo del Proyecto de Ampliación Puerto de Veracruz zona norte.**

"Segunda. En **una manifestación de impacto ambiental regional el promovente sí debe identificar y señalar todos los impactos ambientales incluyendo los acumulativos.**



"Tercero. No existe un método específico o fórmula única para evaluar todos los impactos ambientales potenciales dada la complejidad de las interacciones en el medio ambiente, sin embargo, se recomienda que sea interdisciplinaria, sistemática con alto valor de organización y que sea uniforme.

"Cuarto. Sólo en uno de los 15 proyectos asociados al proyecto ampliación del puerto, se evaluaron los impactos acumulativos y corresponde precisamente al proyecto específico 'Ampliación del Puerto de Veracruz en la zona norte' número de registro ***** de la Semarnat."

344. Como se observa, existe caudal probatorio que de manera fehaciente da cuenta con el hecho de que los oficios combatidos en este juicio constitucional partieron de manifestaciones de impacto ambiental en las que existió un análisis fragmentado y en las que no se tuvieron en cuenta los impactos acumulativos que las obras autorizadas podrían tener en el Sistema Arrecifal Veracruzano y, más concretamente, en el arrecife conocido como "La Loma".

345. Ahora bien, no pasa inadvertido que el título de concesión para la Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz, fue modificado el veintiséis de noviembre de dos mil ocho, cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes incorporó al patrimonio de la Administración Portuaria Integral del Puerto de Veracruz la zona de Bahía de Vergara con el fin de desarrollar el proyecto denominado "*Ampliación Natural del Puerto de Veracruz en la zona norte*" y que, el veintinueve de noviembre de dos mil doce fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto que modifica al diverso por el que se declara área natural protegida, con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona conocida como Sistema Arrecifal Veracruzano, ubicada frente a las costas de los Municipios de Veracruz, Boca del Río y Alvarado del Estado de Veracruz Llave, con una superficie de 52,238-91-50 hectáreas, publicado los días 24 y 25 de agosto de 1992*" en cuya parte considerativa se observa que la Bahía de Vergara fue excluida del Sistema Arrecifal Veracruzano, en los siguientes términos:

"... es técnicamente procedente conservar dentro del polígono del Parque Nacional aquellas superficies que permitan dar continuidad al Sistema Arrecifal Veracruzano y, en ese sentido, se determinó adecuado conservar dentro de



dicha área natural protegida la porción del arrecife Punta Gorda que favorece esta continuidad y excluir, bajo el mismo criterio, el área que comprende la Bahía de Vergara, en virtud de lo cual en la porción noroeste del Parque Nacional el límite de la poligonal se trazó de forma tal que queden incluidos las áreas basales de los arrecifes Gallega y Galleguilla, continuando hasta el arrecife Punta Gorda e incluyendo el arrecife Punta Brava."

346. Al respecto, esta Sala considera que si bien la Bahía de Vergara fue excluida del polígono del Parque Nacional, vía un decreto, lo cierto es que del dictamen del perito oficial se advierte que se encontraron registrados unos 45 arrecifes dentro del polígono decretado del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano y en la autorización de Impacto Ambiental del proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz no se hace mención de todos los arrecifes cercanos al sitio del proyecto, en particular, faltó la mención del arrecife sumergido conocido como La Loma, el cual sí se encuentra dentro del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano.

347. Más aún, esta Sala reitera que desde el año dos mil cuatro, el Sistema Arrecifal Veracruzano fue considerado un sitio Ramsar, por lo que al margen de que la Bahía de Vergara haya sido desincorporada de dicho Parque Nacional en el año dos mil doce, vía un decreto, aún subsiste sobre el ecosistema respectivo la protección reforzada en materia medioambiental con la que se ha dado cuenta en esta ejecutoria, que desde luego incluye el marco convencional integrado por la Convención sobre los Humedales, del cual nunca se desincorporó; así como el Acuerdo de París y el Convenio de Biodiversidad Biológica que resultan aplicables para la protección de estos ecosistemas.

348. Así, el hecho de que se haya excluido el área que comprende Bahía de Vergara del polígono del Sistema Arrecifal Veracruzano no puede ser impedimento para que las autoridades ambientales de nuestro país examinen los impactos (acumulativos, sinérgicos y residuales) y las posibles afectaciones a los elementos físicos y naturales que las obras autorizadas podían tener sobre los arrecifes del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano, como Punta Gorda, Gallega y Galleguilla, por su cercanía con dicha Bahía y que podrían verse impactados por las distintas obras autorizadas (tal y como lo indicó el perito oficial en su dictamen).



349. Asumir una posición diversa sería, no sólo sería contrario al principio de no regresión en materia medioambiental, sino también un incentivo perverso para que las autoridades eludieran su obligación de proteger el medio ambiente, tan solo con gestionar la exclusión de una determinada área del polígono general que comprenda un área natural protegida, o bien, un sitio Ramsar protegido; confiriendo con ello autorizaciones para llevar a cabo obras que pudieran impactar todo el sistema sin allegarse de la mejor evidencia científica disponible o sin proveer las medidas necesarias para garantizar la mitigación del impacto ambiental o el despliegue de medidas que pudieran revertir los daños causados al ecosistema involucrado.

350. Derivado de lo anterior, la pregunta planteada en este apartado debe contestarse en sentido negativo, pues los actos reclamados no se emitieron con total apego al estándar de protección garantizado por el orden jurídico en torno al derecho humano al medio ambiente sano.

351. Por lo demás, este Alto Tribunal no puede asumir que la falta o deficiencia del análisis de los impactos ambientales en las autorizaciones producto del indebido análisis del proyecto principal y de los proyectos asociados, es una cuestión que no puede ser corregida atendiendo al estado actual de las obras. Ello, pues si como resultado del análisis integral del proyecto se llegara a la conclusión de que existe un riesgo de daño al ambiente significativo, entonces se podrían establecer inmediatamente medidas adicionales de prevención, mitigación o remediación que tengan por objeto evitar, atenuar o compensar los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la zona impactada.

352. Lo anterior, tomando en cuenta que la autoridad ambiental está facultada para establecer las condiciones y requerimientos que deban observarse, tanto en la etapa previa al inicio de la obra o actividad autorizada como en sus etapas de construcción, operación, e inclusive abandono.

353. En este sentido, las autoridades ambientales responsables en el ámbito de sus competencias, al momento de realizar el análisis integral y holístico del proyecto, tomando en cuenta los arrecifes que se encuentran dentro del polígono decretado del Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano y su



cercanía con dichos proyectos, ello bajo el estándar de la mejor evidencia científica disponible y a la luz de los principios de precaución, prevención, no regresión e *in dubio pro aqua* antes desarrollados, deberán definir en términos de la normativa aplicable lo procedente a efecto de lograr una adecuada protección del derecho humano al medio ambiente sano de las quejas.

V. DECISIÓN Y EFECTOS

354. Dadas las conclusiones alcanzadas, procede revocar la sentencia recurrida, declarar infundada la revisión adhesiva y, con fundamento en el artículo 77 de la Ley de Amparo,¹³¹ conceder la protección constitucional.

355. Para estar en aptitud de determinar con precisión los efectos de la concesión de amparo, debe tenerse en cuenta la singularidad de los actos reclamados, en tanto se precisaron en el párrafo 277 de esta ejecutoria, así como el reclamo que se ha estimado fundado, consistente, entre otros elementos, en la *fragmentación* al momento de resolver sobre las manifestaciones de impacto ambiental.

356. En ese sentido, si bien los actos reclamados se plantean como singulares, lo cierto es que, atendiendo a lo resuelto en la presente sentencia y a lo establecido en el artículo 35 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (sic), deben considerarse como parte de un mismo proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz.

357. A partir de lo anterior, las autoridades responsables, en términos del artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo, deberán respetar el derecho humano

¹³¹ **Artículo 77.** Los efectos de la concesión del amparo serán: I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y,

"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

"En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho."



a un medio ambiente sano y, en consecuencia, cumplir con lo que el mismo exige, en relación con todas y cada una de las resoluciones precisadas en el párrafo 277, con sus consiguientes obras, vistas como un solo proyecto, es decir, la ampliación del Puerto de Veracruz, para lo cual deberán cumplir con los siguientes efectos y medidas:

(I) Las autoridades responsables deben dejar insubsistentes las resoluciones reclamadas y emitir otras, entendidas como parte del mismo proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz.

(II) Al emitir las nuevas resoluciones, deberán tomar en cuenta el contenido y las obligaciones impuestas por el derecho a gozar de un medio ambiente sano desarrolladas en esta ejecutoria; y de manera integral, examinar el proyecto relativo a la ampliación del Puerto de Veracruz, considerando la totalidad de arrecifes y humedales que se encuentran en la zona de influencia de dicho proyecto, entre ellos, el arrecife conocido como La Loma.

(III) Hecho lo anterior, deberá pronunciarse en torno a los impactos ambientales (acumulativos, sinérgicos y residuales) y a la viabilidad o no de autorizar la continuación de las obras respectivas, tomando en cuenta el Área Natural Protegida (ANP) con carácter de Parque Nacional "*Sistema Arrecifal Veracruzano*" (PNSAV) y la regulación nacional y convencional aplicable, en cuyo caso deberá instruir el despliegue de medidas de prevención y/o mitigación tendientes a evitar, revertir o paliar los eventuales daños al medio ambiente que las obras de ampliación del Puerto de Veracruz ya hayan causado, estén causando o puedan causar en el ecosistema impactado. En este supuesto, las autoridades responsables deberán gestionar, en forma enunciativa, pero no limitativa, las siguientes actividades: i) elaborar un programa de trabajo para la mitigación y/o restauración del área; ii) coadyuvar institucionalmente para el desarrollo e implementación de dicho programa y iii) solicitar al Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas emita una opinión sobre el programa de trabajo en cuestión; vi) en el marco de un diálogo institucional, solicitar al Comité Nacional de Humedales para que requiera al Comité Internacional de Humedales la designación de un grupo de peritos para evaluar el sitio Ramsar y definir así el esquema para su protección a través de un programa de trabajo.



358. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a Mara Elisa Salazar Calderón y a Itzel Alejandra Jiménez Loranca, en contra de los actos precisados en el apartado segundo de esta resolución, en los términos y para los efectos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Se declara **infundada** la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas 1a. CCXCV/2018 (10a.), 1a. CCXCII/2018 (10a.), 1a. CCXCI/2018 (10a.), 1a. CCXC/2018 (10a.), 1a. CCLXXXIX/2018 (10a.), 1a. CCXLIX/2017, 1a. CCII/2017 (10a.) y de jurisprudencia 1a./J. 38/2016



y P./J. 50/2014 (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, 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

La tesis de rubro: "CREDENCIAL DE ELECTOR. NO ES IDÓNEA PARA PROBAR LA RESIDENCIA." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 39, Primera Parte, página 26, con número de registro digital: 233479.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. DIFERENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DE PRECAUCIÓN.

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que no se había garantizado, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito sobreesayó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que dos de los principios rectores del derecho humano al medio ambiente sano son el de prevención y el de precaución, los cuales, si bien están estrechamente relacionados, encuentran diferencias puntuales entre sí.

Justificación: El derecho ambiental se fundamenta en diversos principios que, atendiendo al reciente desarrollo de esta rama del derecho, resultan fundamentales para guiar la actividad jurisdiccional. Uno de ellos es el principio de precaución, conforme al cual, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta ne-



cesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. Por otra parte, el principio de prevención establece que los Estados deben usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción causen daños significativos al medio ambiente, ya sea dentro o fuera del territorio del Estado de origen. En este sentido, es posible distinguir entre el principio de prevención y el de precaución, pues el primero se fundamenta en el conocimiento acerca de que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras que el segundo opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Esto es, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención, existe certeza respecto del riesgo.

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

Amparo en revisión 54/2021. 9 de febrero de 2022. 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 Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Monserrat Cid Cabello, Víctor Manuel Rocha Mercado y Fernando Sosa Pastrana.

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

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES DEBE SER CONFORME AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que no se



había garantizado, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución, esto es, la ausencia de pruebas científicas que reflejen puntualmente los "beneficios de la naturaleza" no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.

Justificación: Los servicios ambientales se definen y se miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas, lo cual implica que no es posible definir el impacto de un servicio ambiental en términos generales o a través de una misma unidad de medición, es más, algunos servicios ambientales se deberán definir a través de pruebas científicas improbables. La exigencia de evidencias unívocas sobre la alteración de un servicio ambiental constituye una medida de desprotección del medio ambiente derivada del desconocimiento del funcionamiento de los ecosistemas, pues en muchas ocasiones, cuando estas consecuencias resultan perceptibles para el ser humano, es porque el daño al medio ambiente ya es irreparable o irreversible. De esta forma, esta Primera Sala enfatiza que a lo que obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta. Lo anterior, siempre con miras a garantizar su conservación a la luz del principio *in dubio pro medio ambiente*.

1a./J. 9/2022 (11a.)

Amparo en revisión 54/2021. 9 de febrero de 2022. 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 Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.



Secretarios: Monserrat Cid Cabello, Víctor Manuel Rocha Mercado y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 9/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. POR VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, RESULTA CONSTITUCIONAL ADOPTAR DECISIONES JURISDICCIONALES EN SITUACIONES QUE PUEDAN PRODUCIR RIESGOS AMBIENTALES, INCLUSO ANTE LA FALTA DE CERTEZA CIENTÍFICA O TÉCNICA AL RESPECTO.

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que no se había garantizado, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, atendiendo al principio de precaución, es constitucionalmente válida la toma de decisiones jurisdiccionales ante situaciones o actividades que puedan producir riesgos ambientales, aunque no se tenga certeza científica o técnica al respecto, pues una vez identificado el riesgo, la falta de pruebas científicas o técnicas no es motivo para no tomar las medidas necesarias para salvaguardar el medio ambiente.

Justificación: El principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo prevé que, con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades y, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para



postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. En este sentido, el principio de precaución constituye una herramienta fundamental para resolver aquellas situaciones de incertidumbre, particularmente, incertidumbre científica que plantea el derecho ambiental. Así, conforme al principio referido, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. El principio de precaución tiene diferentes alcances: opera como pauta interpretativa ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza y, en relación con la administración pública, implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente. De esta forma, dicho principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o de seguridad jurídica, mientras que para el operador jurídico la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones. Finalmente, es importante mencionar que la información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos (el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores estadísticos, la contradicción de teorías, entre otros); no obstante, a la luz del principio de precaución, se reconoce la posibilidad de revertir la carga de la prueba a cargo del agente potencialmente responsable, es decir, en virtud de este principio, el juzgador cuenta con dicha herramienta a efecto de allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o el daño al medio ambiente.

1a./J. 10/2022 (11a.)

Amparo en revisión 54/2021. 9 de febrero de 2022. 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 Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Monserrat Cid Cabello, Víctor Manuel Rocha Mercado y Fernando Sosa Pastrana.



Tesis de jurisprudencia 10/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

HUMEDALES. ACORDE A SU PROTECCIÓN REFORZADA, EL ANÁLISIS QUE INVOLUCRE A ESTE ECOSISTEMA SE DEBE GUIAR POR UN CRITERIO DE MÁXIMA PRECAUCIÓN Y PREVENCIÓN, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN DIVERSOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE LOS REGULAN EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL.

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que las autoridades responsables no garantizaron el derecho humano a un medio ambiente sano, pues no evaluaron de manera integral diferentes aspectos relacionados con el impacto ambiental que podría ocasionar el desarrollo de dicho proyecto y su modificación en el Área Natural Protegida con carácter de Parque Marino Nacional denominado "Sistema Arrecifal Veracruzano". El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la protección de los humedales es una prioridad nacional e internacional que ha llevado al país a emitir una estricta regulación de este ecosistema, por lo cual el análisis que se haga en relación con los mismos debe guiarse por un criterio de máxima precaución y prevención.

Justificación: Los humedales se encuentran regulados bajo un marco de protección reforzada en materia medioambiental, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Su marco convencional está integrado por la Convención relativa a los Humedales (o conocida como Convención de Ramsar), así como el Acuerdo de París y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. En el ámbito nacional, se encuentran regulados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas. Por tanto, la protección



de los humedales es una prioridad nacional e internacional que ha llevado a nuestro país a emitir una estricta regulación de este ecosistema y, en términos de la normativa citada, cualquier análisis que se haga en relación con los humedales debe guiarse por un criterio de máxima precaución y prevención. En particular, tomando en cuenta que del Manual que se emitió en el marco de la Convención de Ramsar se desprende que los servicios ambientales que prestan los humedales, sólo pueden mantenerse si se permite que sus procesos ecológicos sigan funcionando sin alteraciones.

1a./J. 14/2022 (11a.)

Amparo en revisión 54/2021. 9 de febrero de 2022. 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 Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Monserrat Cid Cabello, Víctor Manuel Rocha Mercado y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 14/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. USO DEL "ENTORNO ADYACENTE" COMO CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO POR PERSONAS FÍSICAS.

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que las autoridades responsables no garantizaron el derecho humano a un medio ambiente sano, pues no evaluaron de manera integral diferentes aspectos relacionados con el impacto ambiental que podría ocasionar el desarrollo de dicho proyecto y su modificación en el Área Natural Protegida con carácter de Parque Marino Nacional denominado "Sistema Arrecifal Veracruzano". El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en tanto no demostraron que se vieran



directamente beneficiadas por el ecosistema respectivo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el "entorno adyacente" de un ecosistema, entendido como su área de influencia delimitada a partir de los servicios ambientales que presta, puede ser utilizado como criterio para verificar el interés legítimo en los juicios de amparo ambientales. De ahí que en esos casos se puede acreditar dicho interés con la existencia de un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y de los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; vínculo que surge, por ejemplo, cuando la parte quejosa demuestra habitar o utilizar su "entorno adyacente".

Justificación: La Primera Sala sostuvo en el amparo en revisión 307/2016 que el interés legítimo para promover un juicio de amparo en materia ambiental depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales. De ahí que uno de los criterios para identificar esa relación entre la persona y los servicios ambientales, es el concepto de "entorno adyacente", conforme al cual son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan tal entorno o las áreas de influencia de un determinado ecosistema. Dichas áreas se refieren a las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente. Cada ecosistema tiene diversas áreas de influencia dependiendo de la naturaleza de los servicios ambientales que presta; la identificación o el reconocimiento de este espacio geográfico permite entender que cualquier persona que utiliza o habita el área de influencia o el "entorno adyacente" de un ecosistema, es beneficiario de sus servicios ambientales y, por tanto, está legitimado para promover el juicio de amparo en su defensa. Sin que para ello resulte necesario demostrar que el daño al medio ambiente efectivamente existe, pues atendiendo al principio de precaución, tal circunstancia debe constituir la materia de fondo del juicio de amparo.

1a./J. 8/2022 (11a.)



Amparo en revisión 54/2021. 9 de febrero de 2022. 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 Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Monserrat Cid Cabello, Víctor Manuel Rocha Mercado y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 8/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. SU EVALUACIÓN HOLÍSTICA E INTEGRAL CON BASE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO PARA TAL EFECTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, ASÍ COMO EN SU REGLAMENTO EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL, GARANTIZA UNA ADECUADA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE.

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que las autoridades responsables no garantizaron el derecho humano a un medio ambiente sano, pues no evaluaron de manera integral diferentes aspectos relacionados con el impacto ambiental que podría ocasionar el desarrollo de dicho proyecto y su modificación en el Área Natural Protegida con carácter de Parque Marino Nacional denominado "Sistema Arrecifal Veracruzano". El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la autoridad ambiental tiene la obligación de realizar una evaluación holística e integral de los diversos aspectos relacionados con una manifestación de impacto ambiental, a fin de garantizar una ade-



cuada protección al ambiente. Hacer lo contrario, esto es, fragmentar el análisis de impacto ambiental de un proyecto de la envergadura de una ampliación portuaria constituye una franca violación al artículo 4o. de la Constitución General, así como a los principios de precaución y de prevención que campean en materia del derecho humano a un medio ambiente sano.

Justificación: Con base en el procedimiento administrativo para la evaluación del impacto ambiental previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en su Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, la autoridad competente debe realizar un análisis integral y holístico del proyecto, plan o programa sometido a su autorización, de acuerdo con su naturaleza, objetivos, características, distribución espacial de obras y/o actividades principales, de servicios y asociadas bajo el estándar de la mejor evidencia científica disponible y a la luz de los principios de precaución, prevención, no regresión e *in dubio pro* agua. Ello, en atención a que la manifestación de impacto ambiental debe contener un análisis integral de la información del proyecto sujeto a autorización, esto es, se debe describir y valorar el proyecto, plan o programa en su conjunto, de acuerdo con su naturaleza, objetivos, características, distribución espacial de obras y/o actividades principales, de servicios y asociadas; en otras palabras, al emitir la resolución respectiva, la autoridad ambiental se debe pronunciar sobre el proyecto en su integridad. Además, de acuerdo con el procedimiento referido, la autoridad debe tomar en cuenta los posibles efectos de las obras o actividades a desarrollarse en el o los ecosistemas de que se trate, tomando en cuenta el conjunto de elementos que los conforman, y no, únicamente, los recursos que fuesen objeto de aprovechamiento o afectación directa. Asimismo, al emitir la evaluación del impacto ambiental, la autoridad debe analizar si por la interacción de las obras, actividades y proyectos que pretendan desarrollarse en sitios en los que por su interacción los diferentes componentes ambientales regionales, se prevean impactos acumulativos, sinérgicos o residuales, significativos o relevantes, susceptibles de ocasionar la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas. En este contexto, constituye una obligación de la autoridad emitir la resolución correspondiente de manera fundada y motivada, en la que se pronuncie



sobre la totalidad de un proyecto sometido a su autorización teniendo en cuenta la información relevante, oportuna, suficiente y fidedigna que sea facilitadora en la toma de decisiones, en particular, que le permita identificar la viabilidad ambiental del proyecto que evalúa. Ello, pues sólo haciendo una evaluación holística e integral se puede determinar si autoriza o niega la obra, actividad o proyecto y, en caso de autorizarla, si sujeta su realización a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación que tengan por objeto evitar, atenuar o compensar los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos. Además, sólo bajo un análisis integral y completo, puede fijar las condiciones y requerimientos *ad hoc* que deban observarse tanto en la etapa previa al inicio de la obra o actividad como en sus etapas de construcción, operación y abandono, garantizando así una adecuada protección al medio ambiente.

1a./J. 13/2022 (11a.)

Amparo en revisión 54/2021. 9 de febrero de 2022. 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 Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Monserrat Cid Cabello, Víctor Manuel Rocha Mercado y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 13/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. SU RELACIÓN Y ALCANCE CON EL DEBER DE CUIDAR EL MEDIO AMBIENTE REGULADO POR EL MARCO NORMATIVO CONVENCIONAL DE LA MATERIA.

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar



el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que las autoridades responsables no garantizaron el derecho humano a un medio ambiente sano, pues no evaluaron de manera integral diferentes aspectos relacionados con el impacto ambiental que podría ocasionar el desarrollo de dicho proyecto y su modificación en el Área Natural Protegida con carácter de Parque Marino Nacional denominado "Sistema Arrecifal Veracruzano". El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la definición y el entendimiento del principio de prevención en materia ambiental en relación con el deber de cuidar el medio ambiente regulado por el marco normativo convencional, permite una adecuada protección al medio ambiente, pues tiene como finalidad evitar que se causen daños al mismo.

Justificación: El principio de prevención se define como el conjunto de medidas destinadas a evitar que el daño ambiental se verifique. De ahí que entre este principio y el deber de cuidar el medio ambiente, se advierte un punto de conexión y una relación estrecha, por lo que se considera que la prevención es el fundamento de tres de las concreciones prácticas que originan el deber de cuidar el medio ambiente: a) contar con un sistema de evaluación de impacto ambiental y el deber de someter a éste los proyectos que ocasionan efectos significativamente adversos contra el medio ambiente; b) crear normas de calidad y emisión ambientales y el deber de respetarlas; y, c) contar con un régimen de responsabilidad ambiental y de sancionar las conductas que atenten contra él, así como de perseguir la reparación del entorno en los causantes de daños, y su respectivo correlativo de soportar las sanciones y el deber de reparar el daño causado. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, toda vez que frecuentemente no es posible restaurar la situación existente antes de la ocurrencia de un daño ambiental, la prevención debe ser la política principal respecto a la protección del medio ambiente. Por ello, se ha pronunciado en torno al ámbito de aplicación de la



obligación de prevención, en el sentido de que si bien el principio de prevención se consagró en materia ambiental en el marco de las relaciones interestatales, lo cierto es que atendiendo a la similitud de sus obligaciones con el deber general de prevenir violaciones de derechos humanos, la obligación de prevención se aplica para daños que puedan ocurrir dentro o fuera del territorio del Estado de origen. En cuanto al tipo de daño que se debe prevenir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados deben tomar medidas para prevenir el daño significativo al medio ambiente y que su existencia debe determinarse en cada caso concreto, con atención a las circunstancias particulares del mismo. Asimismo, ha considerado que la obligación de prevención en derecho ambiental significa que los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción, causen daños significativos al medio ambiente. Además de que no se pueden detallar todas las medidas a adoptar para cumplir con la obligación de prevención; sin embargo, se han precisado ciertas obligaciones mínimas que los Estados deben adoptar para prevenir violaciones de los derechos humanos como consecuencia de daños ambientales, dentro de las cuales se encuentran los deberes de: 1) regular; 2) supervisar y fiscalizar; 3) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; 4) establecer un plan de contingencia; y 5) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental.

1a./J. 12/2022 (11a.)

Amparo en revisión 54/2021. 9 de febrero de 2022. 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 Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Monserrat Cid Cabello, Víctor Manuel Rocha Mercado y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 12/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4383/2019. SERVICIOS DE LOGÍSTICA Y TRANSPORTACIÓN, S.A. DE C.V. 6 DE OCTUBRE DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN ALGUNAS CONSIDERACIONES, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MÓNICA CACHO MALDONADO.

SUMARIO

Baxter, Sociedad Anónima de Capital Variable promovió juicio ordinario mercantil en contra de la quejosa, de quien reclamó la rescisión del contrato de prestación de servicios de transporte terrestre en territorio nacional celebrado entre las partes, gastos y costas. La demandada reconvino el pago de diversas facturas por un total de \$*****, más el pago de los portes convenidos y no realizados por culpa o negligencia de la reconvenida, así como las diferencias y ajustes en las tarifas, intereses moratorios, nulidad de la cláusula décima octava, gastos y costas. El Juez del conocimiento dictó sentencia en la que desestimó la acción principal, y en cuanto a la reconvenición, condenó a la reconvenida al pago de las facturas por la cantidad de \$*****, más intereses moratorios y absolvió del resto de las prestaciones. En segunda instancia se modificó la sentencia para condenar a la reconvenida también por los portes convenidos y no realizados desde febrero de 2009, y sus intereses. Ambas partes promovieron sendos juicios de amparo. El Tribunal Colegiado concedió el amparo a la actora principal y sobreseyó en el juicio promovido por la demandada y reconventora, por la cesación de efectos del acto reclamado en términos de los artículos 61, fracción XXI, y 63, fracción V, de la Ley de Amparo. Dicha resolución es impugnada en este recurso de revisión, en que se hace valer la inconstitucionalidad de tales preceptos.



CUESTIONARIO

• ¿Cuál debe ser la interpretación constitucionalmente válida del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo?

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **seis de octubre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 4383/2019, interpuesto por Servicios de Logística y Transportación, Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su apoderado, *********, en contra de la sentencia de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve, emitida por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo 763/2018.

I. ANTECEDENTES¹

1. **Juicio ordinario mercantil *******. Por escrito de ocho de febrero de dos mil diez, Baxter, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado, *********, promovió juicio ordinario mercantil en contra de Servicios de Logística y Transportación, Sociedad Anónima de Capital Variable, de quien reclamó las siguientes prestaciones:

a. La rescisión del contrato de prestación de servicios de transporte terrestre en territorio nacional de producto terminado y equipo médico, celebrado el cinco de septiembre de dos mil siete, por incumplimiento a las obligaciones de la cláusula décima octava.

b. La rescisión del mismo contrato, por incumplimiento a las obligaciones previstas en las cláusulas primera y segunda.

¹ Antecedentes que se desprenden de la sentencia del juicio de amparo 763/2018.



c. El pago de los gastos y costas.

2. Del asunto conoció el Juzgado Cuadragésimo Tercero de lo Civil de la Ciudad de México, el que se admitió y registró con el número *****, así como se ordenó emplazar a la demandada.

3. La sociedad demandada, a través de su representante legal, *****, contestó la demanda en la cual negó las prestaciones reclamadas y opuso excepciones y defensas. De igual forma, reconvino de la actora principal lo siguiente:

a) El pago de \$***** (*****), en concepto de pago de diversas facturas, que ya incluyen el impuesto al valor agregado vigente al 31 de diciembre de 2009, el cual deberá ajustarse a la tasa vigente al momento del pago.

b) Intereses moratorios al tipo legal, sobre las cantidades adeudadas, desde que se incurrió en mora en cada una de las facturas presentadas para su cobro, en términos de la cláusula quinta del contrato.

c), d) y e) El pago de la totalidad de los portes convenidos y que no fueron realizados por culpa o negligencia de la reconvenida, desde septiembre de 2007 a mayo de 2008; desde junio de 2008 a la fecha de presentación de la demanda reconvenional, y a partir de esa fecha los que se sigan generando por falta de asignación y entrega de la mercancía descrita en el contrato; al constituir una ganancia que dejó de recibir la reconventora.

f) El pago de la diferencia en las tarifas debido al incremento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, así como su afectación e impacto en la estructura de costos presentados por el proveedor, según la cláusula cuarta, primer párrafo, en los aniversarios de la fecha de celebración del contrato, por actualizarse el supuesto de los artículos 1944 y 1945 del Código Civil Federal.

g) El ajuste de tarifas, de manera inversamente proporcional a la disminución del volumen de mercancía que haya distribuido la reconvenida, conforme al último párrafo de la cláusula cuarta del contrato.



h) Intereses moratorios al tipo legal sobre las cantidades señaladas en el inciso f), desde que se incurrió en mora.

i) La nulidad o inexistencia de la cláusula décima octava del contrato.

j) Gastos y costas.

4. La sociedad reconvenida contestó a la reconvenición, en la cual se opuso a las prestaciones reclamadas e hizo valer excepciones y defensas.

5. Seguidos los trámites correspondientes, el veinticinco de enero de dos mil dieciocho, el Juez dictó sentencia absolutoria respecto a la acción principal, y en cuanto a la reconvenición, condenó a la reconvenida al pago de las prestaciones a) y b), absolviéndola de las restantes; en la inteligencia de que la condena por la prestación a) fue por \$***** (*****), cuatro centavos. Asimismo, no hizo condena en costas.

6. Ambas partes interpusieron recurso de apelación, con los cuales se formó el toca ***** del índice de la Tercera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. El tribunal de alzada dictó sentencia el diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, en la que modificó la sentencia apelada en el sentido de incluir en la condena por la reconvenición, la prestación relativa a el pago de los portes convenidos no asignados y dejados de realizar a partir de febrero de dos mil nueve a la fecha, y los que se sigan generando por falta de asignación, lo que se liquidaría en ejecución de sentencia, así como el pago de intereses moratorios al tipo legal sobre la mencionada prestación, lo cual también se liquidaría en ejecución de sentencia. No se condenó en costas.

7. **Juicio de amparo directo.** En contra de dicha sentencia, la demandada y reconventora, a través del mismo apoderado legal, promovió juicio de amparo directo el cual fue registrado con el número 763/2018, del índice del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (relacionado con el amparo directo 762/2018).

8. En sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve, dicho tribunal resolvió sobreseer en el juicio de amparo, por actualizarse la causal de improcedencia



sobre cesación de efectos del acto reclamado, prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, ya que en la misma sesión se resolvió conceder el amparo en el diverso juicio relacionado 762/2018, promovido por la actora principal y reconvenida.

9. **Recurso de revisión.** La quejosa, a través de su apoderado, interpuso recurso revisión en contra de la sentencia de amparo, a través del escrito presentado el diez de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito. El Tribunal Colegiado del conocimiento lo recibió al día siguiente y lo remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

10. **Recepción y trámite del recurso de revisión.** Recibidos los autos en este Alto Tribunal, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de dieciocho de junio de dos mil diecinueve registró el recurso con el número 4383/2019, y lo desechó por estimar que el tema de constitucionalidad propuesto, referente a la invalidez del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, no satisface el requisito de importancia y trascendencia.

11. **Recurso de reclamación.** La parte quejosa interpuso recurso de reclamación en contra del auto de desechamiento del recurso de revisión, el cual fue resuelto por esta Primera Sala en sesión de diecisiete de junio de dos mil veinte, en el sentido de declararlo fundado y revocar el auto recurrido.

12. En razón de lo anterior, por auto de presidencia de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte se admitió a trámite el recurso de revisión, se ordenó su radicación en la Primera Sala y turnó los autos para su estudio y elaboración del proyecto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

13. El once de noviembre siguiente, la tercera interesada interpuso recurso de revisión adhesiva.

14. Finalmente, en auto de veinte de abril de dos mil veintiuno, esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y se ordenó remitirlo al Ministro ponente para la elaboración del proyecto respectivo.



II. PRESUPUESTOS PROCESALES

15. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente² para conocer el presente recurso de revisión, que fue interpuesto en forma oportuna³ por parte legitimada.⁴

III. PROCEDENCIA

16. A fin de resolver sobre si en este asunto se cumplen las condiciones para su procedencia, enseguida se hace un resumen de los conceptos de violación en la demanda de amparo, lo resuelto en la sentencia recurrida, y los agravios propuestos en el recurso de revisión.

17. **Conceptos de violación.** En el primero, la quejosa alega que la sentencia reclamada violó los derechos fundamentales de audiencia, legalidad, debido proceso, tutela judicial efectiva, certeza jurídica, acceso a la justicia contenidos en los artículos 1o., 5o., 14, 16, 17, 27, 103, 107, 130 y 133 constitucionales, 1, 2, 5, 8, 21, 25, 29 y 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que se soslayó que las partes contrataron con exclusividad la distribución secundaria a nivel nacional de producto terminado y equipo médico, desde la celebración del contrato (5 de septiembre de 2007), y no únicamente a partir de febrero de dos mil nueve, por lo que se omite condenar a la reconvendida al pago de los

² En términos de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, así como los puntos tercero, en relación con el segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

³ La sentencia recurrida fue notificada por lista el **viernes veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve** y surtió efectos el **lunes veintisiete** del mismo mes y año. De ahí que el plazo de diez días para interponer la revisión, transcurrió del **martes veintiocho de mayo al lunes diez de junio de dos mil diecinueve**, sin contar los días veinticinco y veintiséis de mayo, uno, dos, ocho y nueve de junio, por ser sábados y domingos, inhábiles en términos del Acuerdo General 18/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por lo que si el recurso de revisión se presentó ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito el **diez de junio de dos mil diecinueve**, la interposición fue hecha en tiempo.

⁴ En virtud de que fue suscrito por ***** , quien en el de amparo tiene reconocido su carácter de apoderado de la quejosa Servicios de Logística y Transportación, S.A. de C.V., a quien se le dictó sobreseimiento en el juicio de amparo.



portes convenidos y no realizados por su culpa a partir del cinco de septiembre de dos mil siete.

18. Si bien se acogió en parte su agravio sobre la existencia de exclusividad en el contrato, incorrectamente se sacó de contexto lo dicho en su primer agravio, para tenerla por confesa del hecho de no haberse pactado la exclusividad desde la celebración del contrato, sino en forma posterior. Por el contrario, el primer agravio en la apelación estuvo enderezado a evidenciar que con las pruebas aportadas (confesional, testimoniales, documentales, presuncionales) se acreditó la verdadera intención de las partes en celebrar el contrato basal, pues al haber resultado la única adjudicataria del contrato, se entiende que tendría la exclusividad para la distribución secundaria a nivel nacional de los productos y equipo médico de la reconvenida, no obstante que las partes no hayan utilizado la palabra "exclusividad" en el texto contractual.

19. Entre las pruebas se destaca la correspondencia electrónica de febrero de 2008, que pone en evidencia la voluntad de la reconvenida de asignarle la distribución exclusiva, y posteriormente de revocarla unilateralmente, actuando de forma dolosa y contra la buena fe que rige a los actos de comercio, pues de su texto se advierte que la reconvenida conoce que existirá una consecuencia jurídica negativa si asigna portes a la competencia, precisamente por la exclusividad con la reconventora.

20. Así, señala, a pesar de que la responsable considera que debe desentrañarse la voluntad de las partes, no sólo a través del texto del contrato, sino también conforme a la conducta de las partes, antes de la celebración del contrato y durante su ejecución, de manera incongruente no lo hizo, pues absolvió del pago de los portes no realizados desde septiembre de 2007 a enero de 2009, afectando sus derechos patrimoniales y su derecho a una justa indemnización previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

21. En el segundo concepto de violación, la quejosa alega que la resolución reclamada es incongruente con las prestaciones reclamadas en los incisos c), d) y e), ya que en ellos se reclamó el pago de los portes no realizados sin limitación alguna; por lo que estimó incorrecto lo resuelto por la Sala responsable, en el sentido de que sólo había reclamado la ganancia lícita, sin comprender



erogaciones y gastos que se realizan en la ejecución de los transportes, fundándose en el artículo 2109 del Código Civil para la Ciudad de México, el cual no es aplicable supletoriamente.

22. Esto, ya que la norma aplicable es el artículo 591, fracción II, del Código de Comercio, conforme al cual, el transportista tiene derecho a recibir la totalidad del porte convenido si por negligencia o culpa del cargador no se verificare el viaje, sin hacer la distinción que hace la responsable en suplencia de la queja en un juicio mercantil de estricto derecho, y en favor de la reconvenida, que es una empresa poderosa.

23. La quejosa considera que la determinación de la responsable es violatoria del principio de progresividad de los derechos humanos, porque si la ley expedida previamente reconoce el derecho de la quejosa de cobrar los portes completos, su limitación es contraria a ese principio.

24. Por lo cual considera que si la totalidad de los portes es una ganancia lícita, tiene derecho a percibirla, pues la licitud deriva del derecho a una justa indemnización, sin que sea lícito especular gastos o erogaciones no realizadas, porque la deja en inseguridad jurídica.

25. Lo cual considera, además, como una incorrecta motivación, toda vez que la Sala se aparta de lo dispuesto por la ley y por la demanda, violando los artículos 1324, 1327 y 1328 del Código de Comercio, y adolece de congruencia externa e interna.

26. Asimismo, se vulnera el artículo 130 constitucional, conforme al cual el contratante está jurídicamente obligado, por lo que en caso de incumplimiento queda expenso a las consecuencias legales inherentes a las obligaciones asumidas e incumplidas, lo que significa el pago total de los portes.

27. Es inconstitucional que el Tribunal Colegiado la prive de lo que el legislador taxativamente estableció como pena para los que se colocan en el supuesto de la reconvenida, por lo que violó el artículo 63 del Pacto de San José, que reconoce el derecho a una justa e integral indemnización: en el caso, a través del pago de la totalidad de los portes convenidos.



28. **Sentencia de amparo.** De conformidad con el artículo 62 de la Ley de Amparo, advirtió que se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 del propio ordenamiento, por lo que no sería necesario atender los conceptos de violación.

29. Se dijo que en la misma sesión, el Tribunal Colegiado pronunció ejecutoria en el diverso juicio de amparo directo 762/2018, promovido por la contraparte de la quejosa (reconvenida dentro del juicio de origen), en contra de la misma sentencia reclamada; resolviendo conceder el amparo y protección de la justicia federal para que el tribunal responsable la dejara insubsistente y procediera en los términos precisados en la referida ejecutoria de amparo.

30. Ante eso, se dijo, cesaron los efectos del acto reclamado; pues la responsable, al cumplir lo ordenado por el tribunal de amparo en el mencionado amparo directo, necesariamente habrá de dejar insubsistente la determinación judicial dictada.

31. En razón de lo anterior, se estimó procedente sobreseer en términos del artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, tomando en cuenta que en ambos amparos, los temas propuestos no resultan autónomos o desvinculados.

32. Al respecto, se dice que en la concesión de amparo en el diverso juicio el tema central fue dilucidar si a partir de las pruebas analizadas por la responsable se actualiza la exclusividad en el contrato de transporte, y se concluyó que ésta no se demostró. Y en este amparo, se pretende no sólo que se tenga por acreditada la exclusividad, sino que lo sea desde que se celebró el contrato, es decir, no sólo en el periodo señalado por la responsable, así como que la condena respectiva al pago de los portes no realizados, sea en su totalidad sin excluir los gastos.

33. De ahí que si la concesión del amparo fue para no tener por demostrada la exclusividad con los documentos analizados por la responsable, es claro que resulta improcedente analizar los temas propuestos en este juicio, por estar relacionados o vinculados al tema por el cual se concedió la protección constitucional.



34. Respecto de la vista con la causa de improcedencia regulada en artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la factibilidad de que el juzgador decida la procedencia o no de la misma, como consecuencia de una ejecutoria dictada en un asunto relacionado.

35. Citó la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR."

36. Concluyó que en el caso, previo al análisis cuidadoso del asunto, no existe razón suficiente para ordenar la vista, porque la improcedencia es mera consecuencia de la concesión de amparo decretada en el juicio de garantías con el cual se relaciona.

37. La única forma de desvirtuar dicha causa de improcedencia es controvirtiendo las razones dadas en el juicio diverso para la citada concesión, pero las decisiones tomadas por los Tribunales Colegiados en temas de legalidad son definitivas e inatacables. De ahí lo innecesario de ordenar la vista.

38. **Agravios.** En su escrito de agravios, el recurrente manifiesta que el recurso de revisión debe considerarse procedente pues se hace valer la inconstitucionalidad de los artículos 61, fracción XXI, y 63 de la Ley de Amparo, preceptos con fundamento en los cuales el Tribunal Colegiado de Circuito sobreseyó en el juicio de amparo. Esto, ya que dicho tribunal falsamente resolvió que el diverso amparo conexo 762/2018, abordó todas las cuestiones controvertidas en el juicio de amparo materia del presente recurso, cuando en aquel juicio se realizó una interpretación indebida del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enfocada en la libertad contractual y autonomía de la voluntad de las partes, dejando de contemplar los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y aplicación estricta de la ley.



39. En ese sentido, considera la recurrente que el sobreseimiento también se fundó en la mencionada interpretación directa del artículo 5o. de la Constitución.

40. Considera que de no haber sobreseído, el tribunal debió llegar a la conclusión de que las partes se propusieron contratar la exclusividad en el servicio de transportación desde el proceso de licitación y la asignación del contrato, en respeto a la libertad contractual y de comercio, así como el derecho a la propiedad privada, con una interpretación conforme a los principios de autonomía de la voluntad, buena fe y progresividad.

41. Por lo que es necesario adoptar un criterio contemporáneo al paradigma constitucional vigente, en el sentido de que son inoperantes los conceptos de violación y argumentos introducidos en la demanda de amparo de manera novedosa, cuando el asunto no admita suplencia de la queja, para no afectar la garantía de audiencia. Asimismo, debe emitirse criterio en el sentido de que el pacto de exclusividad no debe quedar al arbitrio de una sola de las partes.

42. En el **único agravio**, la recurrente alega que el sobreseimiento la coloca en estado de indefensión e inseguridad jurídica, al aparentar que ya fue resuelto el fondo de sus conceptos de violación. Lo cual resultó impreciso, porque en el amparo promovido por la reconvenida la concesión está acotada por la consideración de que, "conforme al análisis de los anexos 165.5, 164-A y 166 a 176, no se observa la cláusula de exclusividad a que se refiere la actora reconvenida", pero no se advierte que al cumplir la ejecutoria de amparo, la responsable necesariamente deba resolver que no existe esa cláusula, pues de haber sido así, se habría concedido el amparo liso y llano, ya que los conceptos de violación de la reconvenida se encaminaron exclusivamente a ese efecto, debiendo considerar que dichos anexos no son los únicos de los que deriva la cláusula de exclusividad, sino también de diversas pruebas que no fueron debidamente estudiadas por la responsable.

43. Además, señala la recurrente, dichos anexos se refieren a una negociación ocurrida en dos mil ocho, pero este juicio de amparo se refiere a la exclusividad desde la celebración del contrato el cinco de septiembre de dos mil siete.



44. Por lo que, considera, lo que fue materia de un amparo, no lo fue del otro y se incurre en la misma confusión al negar el amparo adhesivo en el amparo 762/2018; ya que si bien se habla de exclusividad o la obligación de la reconvenida de asignar el 100% (cien por ciento) de la distribución secundaria de equipo médico y producto terminado a la reconventora, cada amparo controvierte un acuerdo de voluntades diferente, y que si bien son relacionados, tuvieron lugar en momentos distintos de la relación jurídica, ya que incluso el Tribunal Colegiado acepta que el primero fue modificado por el segundo.

45. La recurrente alega que la interpretación del Tribunal Colegiado al artículo 5o. de la Constitución para declarar fundados los conceptos de violación de la parte contraria y concederle el amparo, se aparta de los principios constitucionales de libertad de contratación y autonomía de la voluntad para pactar la exclusividad en la cláusula segunda inciso c) del contrato de 5 de septiembre de 2007, para la distribución terrestre de equipo médico y producto terminado en la República Mexicana, a través de cada centro de distribución a que se refieren los anexos, por un determinado lapso temporal.

46. Alega que debió darse prevalencia a la doctrina mexicana sobre la argentina, respecto al pacto de exclusividad, ya que a diferencia de esta última, en la mexicana la circunscripción de la cláusula a cierto tiempo y espacio es potestativa, sin perjuicio de que en el caso las partes sí fijaron límites a la exclusividad en cuanto territorio, tiempo y forma.

47. Señala que aun cuando representa un rigorismo innecesario, en el caso las partes, sí establecieron que terceros no intervendrían en la distribución secundaria, que estaría al 100% a cargo de la transportista reconventora, e incluso, señalaron que ésta no intervendría en la paquetería por estar a cargo de terceros.

48. En ese sentido, estima que la interpretación hecha por el Tribunal Colegiado para negar el pacto de exclusividad es restrictivo de los derechos y libertades fundamentales previstas en el artículo 5o. de la Constitución, cuando debió proceder a la inversa.



49. Asimismo, considera que los documentos exhibidos, entre ellos, la oferta hecha en la licitación (de dar un descuento de 16% a cambio del 100% de la distribución secundaria), y las facturas sobre cuyo pago se condenó a la parte contraria, son prueba de la existencia del pacto de exclusividad, pues con la aceptación de la oferta se integra el sinalagma y obliga a las partes, en términos del artículo 130 de la Constitución,⁵ así como los artículos 578 y 591 del Código de Comercio, sin que su cumplimiento se pueda dejar al arbitrio de una de ellas, pues implicaría una explotación en violación a los artículos 27 de la Constitución y 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que implicó la pérdida de trabajo de aproximadamente trescientos trabajadores asignados exclusivamente al servicio de la reconvenida y que ésta indemnizó voluntariamente.

50. Lo anterior, al solapar que la reconvenida tuviera a su arbitrio la facultad de tener inhabilitada a la demandada, al no asignarle un solo flete desde mediados de 2009 y tener prohibido en la cláusula segunda la utilización de unidades y personal asignado a la reconvenida, al servicio de terceros.

51. La recurrente insiste en que la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado al artículo 5o. de la Constitución, sobre los alcances de la voluntad de las partes en el contrato, atenta contra su derecho a la propiedad, y a su vez afecta su derecho a un recurso eficaz como es el juicio de amparo, para protegerla del fallo dictado contra lo dispuesto en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al hacer nugatoria la libertad contractual y de comercio, que tienen rango constitucional.

52. Señala que la sentencia de amparo la coloca en estado de indefensión, al aparentar que se resolvió el fondo de los conceptos de violación y que se impuso a la responsable la limitante de que debería considerar no probada la cláusula de exclusividad.

53. Por otra parte, se estima violado el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, porque no se dio la vista con la causal de improcedencia, la cual no

⁵ Cita la tesis 1a. CCXXXIX/2012 (10a.), de rubro: "PROMESA DE DECIR VERDAD. ÁMBITO MATERIAL DE APLICACIÓN DE LA FIGURA REGULADA EN EL ARTÍCULO 130, CUARTO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



habría sido ociosa, porque en ella se hubiera llamado la atención del tribunal en cuanto a la necesidad de resolver de fondo, pudiendo dar más luz a la responsable sobre el cumplimiento al amparo decretado en el diverso juicio.

54. Según la recurrente, el tribunal sobreseyó sin analizar los alcances de la voluntad de las partes al celebrar el contrato el 5 de septiembre de 2007, aun cuando se hicieron valer argumentos lógico-jurídicos que dejaban claro que se había realizado una inconstitucional interpretación de los alcances de la voluntad de las partes, actualizándose la negativa a hacer la interpretación de los artículos 1o., 5o. y 130 constitucionales.

55. Que lo anterior obligaba al tribunal a analizar el juicio de amparo, amén de que se sobreseyó bajo la incorrecta apreciación de que lo controvertido en ambos juicios es lo mismo.

56. Luego de transcribir el segundo concepto de violación, señala que se solicitó la interpretación de las libertades y derechos humanos en juego, lo cual se eludió con el pretexto de que se resolvió lo mismo que en el otro juicio de amparo, por lo que los alcances dados al artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, es inconstitucional, al privar a la quejosa del acceso a un recurso efectivo previsto en el artículo 17 constitucional, así como 8 y 15 del Pacto de San José.

57. La recurrente sostiene que torna inconstitucional esa causa de improcedencia, el hecho de haberse desacatado la jurisprudencia de la Suprema Corte, porque no puede tener los alcances pretendidos y crear inseguridad jurídica sobre lo que no fue materia de análisis en el amparo relacionado 762/2018, por lo que debieron analizarse los conceptos de violación a la luz de la libertad de contratación, así como lo que se hizo valer en la revisión contra la sentencia dictada en el mencionado juicio de amparo.

58. **Análisis de la procedencia.** De acuerdo con el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo,⁶ el recurso de revisión en amparo directo es procedente

⁶ "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"... II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución



cuando en la sentencia recurrida se decide sobre la constitucionalidad de una norma general, se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de algún derecho humano contenido en tratados internacionales en los que sea parte el Estado Mexicano, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones mencionadas habiéndose planteado en la demanda de amparo.

59. Además, es necesario que el problema de constitucionalidad entrañe fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, lo cual, conforme a lo señalado en el Acuerdo General Plenario Número 9/2015, sucede cuando: **a)** el criterio sea novedoso o de relevancia; y, **b)** lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio emitido por la Suprema Corte relacionado en alguna cuestión propiamente constitucional.

60. En el caso concreto se cumplen los requisitos de procedencia, según lo resuelto en el recurso de reclamación 1857/2019, ya que en el recurso de revisión se hizo valer la inconstitucionalidad de los artículos 61, fracción XXI, y 63, fracción V, de la Ley de Amparo, los cuales fueron el fundamento del sobreseimiento en el juicio de amparo directo, dentro de la sentencia recurrida.

61. La recurrente alega que dichos preceptos resultan violatorios del derecho de acceso a la justicia, en razón de que el sobreseimiento por cesación de efectos al haberse concedido el amparo en un juicio relacionado, se sustentó en premisas erróneas, ya que los temas propuestos en los amparos conexos no tenían vinculación, por lo que los conceptos de violación podían ser analizados, y al no hacerlo, se configura una negligencia judicial contra los justiciables que transgrede el artículo 17 de la Constitución.

62. Asimismo, se cumple el requisito de importancia y trascendencia, debido a que no se ha emitido jurisprudencia sobre el tema, sino que sólo se tiene

Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."



una tesis aislada 1a. CCCLXX/2014 (10a.), de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO."⁷

63. En cambio, no procede el análisis en este recurso de la pretendida interpretación directa del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la violación a la libertad contractual y de comercio, el principio de autonomía de la voluntad, los derechos de propiedad y prohibición de explotación del hombre por el hombre, en relación con los artículos 1, 27 y 130 constitucionales, 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tampoco lo concerniente a la debida valoración de las cláusulas y anexos del contrato, y otros medios de prueba exhibidos en juicio.

64. Así se estima, ya que tales planteamientos están dirigidos a combatir las consideraciones en las cuales se fundó la concesión de amparo en diverso juicio de amparo 762/2018, cuya resolución no es materia de este recurso, sino la que fue emitida en el juicio de amparo 763/2018. Lo anterior, sin perjuicio de que lo concerniente a la valoración probatoria es una cuestión de legalidad cuyo análisis no procede en este recurso.

65. Esto es, el hecho de que el sobreseimiento por cesación de efectos del acto reclamado decretado en la sentencia recurrida, se haya fundado en la circunstancia de que se concedió el amparo en diverso juicio relacionado, no significa que las consideraciones hechas en este último rijan la sentencia de sobreseimiento. Máxime que de la lectura de la sentencia emitida en el juicio de amparo 762/2018, que constituye hecho notorio en razón de su publicación en el SISE,

⁷ Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 4/2016 (10a.), de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EXISTIENDO PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD, LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE DICHO RECURSO, SE ACTUALIZAN CUANDO EXISTE CRITERIO AISLADO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE RESUELVE LA LITIS PLANTEADA Y QUE DEBE REITERARSE PARA INTEGRAR JURISPRUDENCIA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, enero de 2016, Tomo II, página 1050 y registro digital: 2010926.



no se advierte análisis alguno sobre el artículo 5o. de la Constitución, sino que la determinación de la inexistencia de la cláusula de exclusividad se fundó en aspectos de legalidad sobre el estudio de los preceptos del Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México relativos a la interpretación de los contratos, así como de las cláusulas y anexos de la relación jurídica habida entre las partes, entre otros elementos de prueba.⁸

66. Asimismo, no procede el estudio del agravio relativo a la violación al artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, pues sólo implica un análisis de legalidad sobre si fue correcta la determinación de no dar vista en el caso concreto. Por tanto, no corresponde a la materia propiamente constitucional de este recurso.

IV. ESTUDIO DE FONDO

67. **Problemática jurídica a resolver.** Habiéndose determinado cuál es el tema de constitucionalidad que subsiste en el caso, el problema a resolver consiste en determinar si la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, en relación con el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, contraviene el derecho de acceso a la justicia previsto en los artículos 17 constitucional, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

68. Conforme al artículo 61, fracción XXI de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; y en el caso, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró actualizada dicha causal, por el hecho de que en diverso juicio de amparo relacionado se concedió la protección constitucional, de manera que se había dejado sin efecto la misma sentencia reclamada, en la inteligencia de que en ambos amparos, los temas

⁸ Es aplicable la tesis 1a. CIX/2009 de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 71 y registro digital: 166565, titulada: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, COMO SUPUESTO PARA SU PROCEDENCIA, NO PUEDE DERIVAR DE UNA SENTENCIA DE SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS, AUNQUE EL AMPARO RELACIONADO PROMOVIDO CONTRA EL MISMO ACTO Y QUE MOTIVÓ DICHO SOBRESEIMIENTO SÍ LA CONTENGA."



propuestos no resultan autónomos o desvinculados, sino que tratan de la misma temática sobre la existencia de la cláusula de exclusividad con fundamento en la cual se hizo la condena por los portes no realizados.

69. El motivo esencial de impugnación de la recurrente radica en considerar que indebidamente se dejaron de analizar los conceptos de violación en perjuicio del derecho de tutela judicial efectiva, además de que opuestamente a lo señalado por el Tribunal Colegiado, la materia analizada en el amparo relacionado no es la misma que se planteó en este juicio, ya que cada amparo controvierte un acuerdo de voluntades diferente, y que si bien son relacionados, tuvieron lugar en momentos distintos de la relación jurídica.

70. En ese sentido, la impugnación al artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo es simplemente como consecuencia de haberse tenido por actualizada la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XXI, de la misma ley, y no por vicios propios, por lo cual el análisis se hace fundamentalmente en relación con este último.

71. Por tanto, el problema a resolver puede expresarse en la siguiente pregunta: **¿Cuál debe ser la interpretación constitucionalmente válida del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo?**

72. Ahora bien, esta Primera Sala advierte que ya existe un criterio de interpretación de la causal de improcedencia consistente en "cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado", que se ha manifestado en varios asuntos. El primero de ellos tuvo lugar en el amparo directo en revisión 301/2013, en relación con el artículo 73, fracción XVI, en la Ley de Amparo abrogada, cuyo contenido es igual al artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo vigente. De ese asunto derivó la tesis 1a. CCXLII/2013 (10a.), titulada: "SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS EN EL AMPARO DIRECTO. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE AMPARO (VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013)."

73. Otro es el amparo directo en revisión 4030/2013, en relación con esta última disposición, y del cual derivó la tesis 1a. CCCLXX/2014 (10a.), de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO



61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO."⁹ La cual se ha reiterado también en los amparos directos en revisión 1562/2019¹⁰ y 2009/2018.¹¹

74. Conforme a dicho criterio, la expresión "hayan cesado los efectos del acto reclamado" no puede interpretarse como equivalente a "insubsistencia formal por cualquier motivo", sino que debe interpretarse a la luz de la finalidad de la norma y de conformidad con los derechos de acceso a la justicia y a un recurso judicial efectivo.

⁹ Tesis: 1a. CCCLXX/2014 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 605 y registro digital: 2007799, del siguiente texto: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO. El precepto y la fracción citados prevén que el juicio de amparo es improcedente cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; sin embargo, esta causal no puede tener un alcance irrestricto cuando se trate de un juicio de amparo directo relacionado con otro, por impugnarse en ambos una misma sentencia y, en uno de ellos, se otorga la protección constitucional; es decir, es inadmisibles una interpretación extensiva que lleve a sobreseer cuando en un juicio se deje insubsistente la sentencia reclamada, sin distinguir la causa de invalidez –por vicios de fondo, procesales o de forma–, pues debe partirse de la premisa de que la insubsistencia formal de la resolución o el acto impugnado no deja sin materia a un medio de control constitucional, ya que ello no implica necesariamente la supresión de todas las condiciones estimadas como violatorias de derechos humanos. Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reitera el ejercicio de escrutinio constitucional hecho sobre el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo abrogada, en la tesis aislada 1a. CCXLII/2013 (10a.)(*), que establecía idéntica causal de improcedencia. De ahí que, como en su momento se concluyó respecto de la ley abrogada, el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo en vigor, no viola los derechos humanos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, si se interpreta de conformidad con su ámbito protector, esto es, debe estimarse que no se actualiza la cesación de efectos del acto reclamado cuando formalmente se deja insubsistente la sentencia reclamada al concederse el amparo en el juicio relacionado y la parte quejosa plantea violaciones cuyo estudio es técnicamente posible, pues con base en el principio de concentración contenido en el artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo segundo, constitucional, y el derecho humano de tutela judicial efectiva, que exige proveer un medio idóneo y eficaz para lograr el estudio de violación de derechos humanos, debe maximizarse el derecho a la administración de justicia pronta y completa. Por tanto, debe ser la viabilidad técnica de estudio de la materia del amparo directo relacionado, el criterio rector que ha de determinar cuándo se actualiza la causal de improcedencia referida."

¹⁰ Resuelto en sesión de 2 de octubre de 2019 por mayoría de tres votos de los Ministros: Luis María Aguilar Morales (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro presidente de la Primera Sala Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra el emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹¹ Resuelto en sesión de 3 de junio de 2020 por unanimidad de cinco votos de las y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente.



75. Al respecto, en primer término se dejó establecido como estándar de control constitucional aplicable el relativo a la interpretación conforme, fundada en que si una norma admite dos o más entendimientos posibles, se 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.¹²

76. De la misma forma, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la interpretación conforme en sentido estricto de las normas implica que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas de las mismas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que torne a su contenido normativo acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte y evitar aquéllas, cuya adopción implique incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; sólo en caso de que la interpretación conforme no evite la incidencia de la norma interpretada en algún contenido constitucional, el Juez debe determinar la irregularidad de esa norma.¹³

77. Ahora bien, considerando el contenido de los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se establece que el derecho de acceso a la justicia, debe tener como centro gravitacional el acceso a un recurso judicial efectivo para combatir violaciones a derechos humanos.

78. Sobre los principios que rigen este derecho, se destacó el de **justicia pronta**, el cual se traduce en la obligación de las autoridades competentes de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos

¹² Jurisprudencia 2a./J. 176/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 646 del Tomo XXXII (diciembre de 2010) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, titulada: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN."

¹³ Tesis P. LXIX/2011 (9a.) del Pleno, visible en la página 552, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."



que para tal efecto establezcan las leyes, mientras que el principio de **justicia completa** consiste en que la autoridad jurisdiccional emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.¹⁴

79. También se dejó establecido que esta Primera Sala ha determinado que el derecho humano a un recurso sencillo, rápido y efectivo, previsto en el artículo 25, fracción 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica la necesidad de que los instrumentos o medios procesales estén destinados a garantizar los derechos humanos; su ámbito protector, según lo ha establecido la citada Corte Interamericana de Derechos Humanos, no sólo demanda que el recurso esté previsto en el ordenamiento jurídico –no basta que sea admisible formalmente– sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.

80. Ahora, al respecto se ha determinado que la efectividad e idoneidad del recurso efectivo para estudiar violaciones a derechos humanos no implica necesariamente suprimir requisitos y presupuestos procesales, de cumplimiento obligatorio, como condiciones de acceso al estudio de fondo de los recursos judiciales, pues el establecimiento de tales requisitos, en sí mismos, no son violatorios de derechos humanos, lo cual es aplicable al juicio de amparo; en otras palabras, los requisitos procesales que condicionan la procedencia del juicio de amparo, en automático, no actualizan una violación al artículo 25, fracción 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁵

¹⁴ Jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de la Segunda Sala, visible en la página 209 del Tomo XXVI (octubre de 2007) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, titulada: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES."

¹⁵ Jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.) de Primera Sala, visible en la página 325, del Libro 4 (marzo de 2014), Tomo I, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO."



81. Sobre estas bases, se concluyó que el derecho de acceso a la justicia, a través de un medio de tutela efectivo, implica que debe ponerse a disposición de los particulares mecanismos jurisdiccionales que sean idóneos, eficaces y accesibles para analizar violaciones de derechos humanos y proveer a su remedio; sin embargo, no implica que el legislador democrático, en ejercicio de sus facultades de configuración normativa, no pueda establecer las condiciones procesales de acceso a dichos medios, pues incluso dicha estructura procesal permite proteger otros bienes constitucionales, por ejemplo, la seguridad jurídica y la igualdad procesal de las partes; ese acomodo de intereses constitucionales, en un estado democrático de derecho, corresponde decidir al legislador.¹⁶

82. Así, se cuestionó sobre la forma de evaluar, en sede de control constitucional, el balance entre la maximización de los componentes del derecho de tutela judicial efectiva, consistente en la idoneidad, eficacia, accesibilidad y el debido respeto al diseño de los presupuestos procesales, esto es, la forma de determinar la legitimidad constitucional de los balances logrados por el legislador en la regulación de los distintos procesos jurisdiccionales.

83. Al respecto, se dijo que esta Primera Sala ha establecido que los requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción violan el contenido esencial del referido derecho humano si resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad, respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.

84. De igual forma, que el Pleno de este Máximo Tribunal ha establecido el estándar respectivo en los siguientes términos; para que se califiquen como constitucionales los requisitos procesales introducidos por el legislador deben encontrar sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la Constitución Federal; la aplicación de este estándar exige tomar en consideración,

EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL."

¹⁶ Tesis 2a. LXXXI/2012 (10a.) de la Segunda Sala, visible en la página 1587 del Libro XIV, noviembre de 2012, Tomo 2, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, titulada: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS DEMÁS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL."



entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.¹⁷

85. Sobre la base de las premisas anteriores, se procedió al análisis de la constitucionalidad del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo y, al respecto, se consideró que admite una interpretación conforme con el derecho a la justicia.

86. En efecto, se dijo que el precepto impugnado regula uno de los presupuestos procesales del juicio de amparo, a saber, la existencia de un acto de autoridad que afecte el interés jurídico de la parte quejosa –por ser amparo directo–, sin el cual la acción constitucional es improcedente; presupuesto que se encuentra previsto en los artículos 103, fracción I y 107, fracción I, de la Constitución Federal, conforme a los cuales, **el juicio de amparo es procedente** contra normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección en la Constitución y en los tratados internacionales; en el caso de los actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

87. Por tanto, es un presupuesto procesal del juicio de amparo directo la existencia de una resolución o acto materialmente jurisdiccional, que afecte el interés jurídico de la parte quejosa, por lo cual de no existir un acto de autoridad con estas características, el juicio de amparo carece de sentido; este requisito de procedencia, se insiste, se establece directamente como uno de los principios rectores de dicho juicio en la Constitución.

¹⁷ Jurisprudencia 1a./J. 42/2007 de la Primera Sala, visible en la página 124 del Tomo XXV (abril de 2007) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, titulada: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."

Jurisprudencia P./J. 113/2001 del Pleno, visible en la página 5 del Tomo XIV (septiembre de 2001) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL."



88. Así, existe una relación de instrumentalidad entre esa disposición constitucional y la causal de improcedencia del juicio de amparo relativa a la cesación de efectos del acto reclamado, pues, en ese caso, el acto o resolución jurisdiccional reclamado ya no tiene existencia y, por tanto, no existe materia sobre el cual verse el medio de control constitucional.

89. Sin embargo, esta causal de improcedencia no puede tener un alcance irrestricto, esto es, no es admisible una interpretación literal de su enunciado normativo, con base en la cual se otorgue un alcance expansivo a la expresión "cesación de efectos" que, por ejemplo, lleve a sobreseer siempre que la sentencia reclamada se deje insubsistente con motivo de la concesión del amparo en un caso relacionado, sin importar la causa de invalidez, pues ello implicaría que bastaría la insubsistencia formal de la resolución o acto impugnado para generar en automático el sobreseimiento del juicio de amparo, lo cual ocasionaría una colisión con otros contenidos constitucionales, pues: 1) dicha insubsistencia formal no implica necesariamente la supresión de las condiciones tachadas como violatorias de derechos humanos, esto es, la invalidez formal de un acto no significa que no existan consecuencias o efectos jurídicos susceptibles de afectar los derechos humanos; 2) ni que el diseño del juicio de amparo no obligue a los Jueces de amparo agotar la materia impugnativa respecto de una misma sentencia reclamada, en la medida de lo posible, en el menor número de sentencias, esto es, evitar la proliferación de juicios de amparo contra una misma sentencia judicial.

90. Esto, porque el derecho humano a una tutela judicial efectiva exige que los medios de control jurisdiccional –incluidos los medios de control constitucional– sean idóneos y eficaces para el análisis de las violaciones a derechos humanos y para proveer de un medio eficiente para su protección.

91. Lo anterior no se lograría si se aceptara la interpretación literal y amplia del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, pues la concesión del amparo contra una sentencia definitiva –que llevaría a concluir la cesación de efectos del acto reclamado– no necesariamente implica restituir al quejoso en el goce de sus derechos humanos, sino simplemente la supresión formal de una decisión jurisdiccional por la actualización de determinados vicios –formales, procesales o sustantivos– que no necesariamente empatan con la pretensión del quejoso de lograr la reivindicación de determinados derechos humanos.



92. En efecto, si bien la concesión de la protección constitucional contra una sentencia tiene como consecuencia que ésta se deje sin efectos, lo cierto es que para la contraparte de quien obtuvo ese fallo constitucional, lo relevante es que no ha existido el análisis de la violación de los derechos humanos que aduce, sin que exista una justificación en los principios del derecho de acceso a la justicia, pues esa insubsistencia formal no es obstáculo alguno para que el Juez constitucional agote el estudio de las demás violaciones, sin tener que hacer esperar al quejoso al dictado de una nueva sentencia, en detrimento de la economía procesal y de la incertidumbre de que la autoridad responsable, al emitir una nueva sentencia reiterare esos puntos de decisiones tildados de inconstitucionales.

93. Lo anterior se sostuvo sobre la base de que el Tribunal Colegiado, aunque haya otorgado el amparo en el otro juicio constitucional contra la misma sentencia reclamada, está en la aptitud técnica de analizar la materia del juicio de amparo relacionado y estudiar aquellas violaciones que no fueron materia de estudio en aquel asunto, y en su caso, de existir puntos controvertidos que ya fueron materia de la concesión del amparo, declarar inoperantes los argumentos enderezados contra los mismos y estudiar aquellos que técnicamente sean posibles evaluarse por guardar autonomía respecto de los demás.

94. En segundo lugar, se tomó en cuenta que conforme al artículo 107, fracción III, inciso a), segundo párrafo, de la Constitución, tratándose del juicio de amparo directo, la parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado en el juicio original, **podrá presentar amparo en forma adhesiva** al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado.

95. Con lo cual el legislador pretende tutelar el principio de concentración en el juicio de amparo, esto es, lograr la resolución del mayor número de tópicos de la litis de un juicio ordinario en sede de control constitucional en el menor número de sentencias, pues al resolverse el juicio de amparo de quien pretende lograr la invalidez de la determinación, se deben analizar los argumentos de quien pretende su subsistencia; lo anterior, como se puede derivar, implica la preservación de la materia de la litis constitucional, mientras no se agote el estudio del mayor número de tópicos planteados.



96. En consecuencia, el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo no es violatorio de los derechos humanos de acceso a la justicia y tutela efectiva, siempre y cuando su contenido se interprete de conformidad con su ámbito protector.

97. Así, en la interpretación conforme a la Constitución de la referida causal de improcedencia, debe estimarse que no se actualiza la cesación de efectos del acto reclamado cuando formalmente se deja insubsistente la sentencia reclamada al concederse el amparo –sin importar la causa de invalidez–, cuando la contraparte también promovió juicio de amparo y plantea violaciones **cuyo estudio es técnicamente posible**, pues con base en el **principio de concentración** contenido en el artículo 107, fracción III, inciso a), segundo párrafo, constitucional, así como la exigencia del derecho humano de tutela efectiva –de proveer de un medio idóneo y eficaz para lograr el estudio de violación de derechos humanos– se debe maximizar su derecho a la administración de justicia pronta y completa.

98. Ahora bien, en la interpretación y aplicación del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, hecha por el Tribunal Colegiado, al considerar actualizada la causal de improcedencia por cesación de efectos en el juicio de amparo, no se aprecia que efectivamente se haya ajustado a la interpretación conforme efectuada en esta ejecutoria, conforme a lo siguiente.

99. En la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito dentro del juicio de amparo 762/2018 (relacionado con el que origina este recurso), la cual se invoca como hecho notorio por encontrarse publicada en el SISE, se advierte, en primer lugar, que en el acto reclamado la autoridad responsable modificó la sentencia de primera instancia, para acoger en la acción reconvencional, además del pago de los importes de las facturas, las prestaciones relativas al pago de los portes convenidos y no realizados, reclamadas en los incisos c), d) y e), al haberse considerado que entre las partes sí hubo un pacto de exclusividad, pero no desde la celebración del contrato como pretendía la reconventora, sino con motivo de una modificación que operó posteriormente en virtud de la ejecución del contrato, a través de comunicaciones realizadas entre las partes por correo electrónico, en que la empresa transportista ofreció un descuento del 16% a las tarifas de 2007, a condición de que el 100% de las entregas a sucursal fueran



asignadas a la transportista; modificación que se consideró surtió efectos desde febrero de 2009, en que se llevaron a cabo esas comunicaciones electrónicas. Por lo cual, la condena por dichas prestaciones se ordenó tomando como punto de partida esa fecha.

100. Asimismo, en la propia ejecutoria se advierte que el Tribunal Colegiado estableció en primer lugar, que contrariamente a lo alegado por la quejosa (reconvenida), conforme a las cláusulas del contrato su modificación sí resulta factible a través de las comunicaciones que llevaran a cabo las partes por correo electrónico u otros medios pactados; pero le dio la razón en que de los correos analizados por la responsable no se advierte el pacto de exclusividad alegado por la transportista; razón por la que concedió el amparo a efecto de que la responsable dictara otra sentencia en la cual tomara en consideración que conforme al análisis de los anexos 165.5, 164-A y 166 a 176, no se observa cláusula de exclusividad, y resuelva conforme a derecho corresponda.

101. Ahora, en el juicio de amparo promovido en este caso por la transportista, combatió fundamentalmente dos cuestiones: 1) la parte de la sentencia reclamada en que no se consideró comprobado el pacto de exclusividad desde la celebración del contrato; es decir, hace valer conceptos de violación dirigidos a sostener que el pacto de exclusividad aparece establecido desde las cláusulas del contrato celebrado entre las partes y las circunstancias en que fue convenido; y 2) la determinación de la responsable de haber ordenado que a la condena por las prestaciones c), d) y c), se dedujeran o restaran los gastos de transportación.

102. En cuanto a la primera cuestión, su estudio sí puede ser técnicamente factible, con independencia del resultado del juicio de amparo 762/2018, ya que implica analizar propiamente el contrato y las circunstancias que rodearon su celebración conforme a los elementos de prueba alegados por la quejosa, para determinar si ahí se advierte la alegada cláusula de exclusividad. Lo cual es distinto al estudio de las comunicaciones electrónicas que ocurrieron posteriormente y sobre los cuales el Tribunal Colegiado de Circuito estimó, a diferencia de la responsable, que no demuestran el pacto de exclusividad. La segunda cuestión es accesoria, por lo que su estudio dependerá del resultado de la primera.



103. En ese sentido, no basta que si los temas tratados en cada uno de los amparos relacionados tengan alguna vinculación, sino que lo importante es que su estudio sea técnicamente viable en función del principio de concentración que rige el juicio de amparo, a fin de que las partes no queden inauditas en sus pretensiones ni queden sin respuesta los planteamientos que válidamente hagan respecto de un mismo acto reclamado.

104. En ese sentido, al haberse determinado que el Tribunal Colegiado no se ajustó a la interpretación constitucionalmente válida de la causal de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, lo procedente es, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida y devolver los autos a dicho tribunal a efecto de que proceda al estudio de los conceptos de violación expuestos en el amparo 763/2018 y resuelva lo que en derecho corresponda.

105. **Revisión adhesiva.** El recurrente adhesivo sostiene que el sobreseimiento en el juicio de amparo es constitucional, dada la vinculación entre los juicios de amparo relacionados 762/2018 y 763/2018, ya que en el primero, promovido por dicha parte, se concedió el amparo al estimar que no existe la cláusula de exclusividad pretendida por la empresa transportista porque "no se presumen, sino que debe estar expresamente pactada y aceptada por las partes, atendiendo a un tiempo y un área geográfica concretos, so pena de transgredir el principio constitucional de libertad contractual"; mientras que en el segundo amparo, promovido por la reconventora, se busca agravar o ampliar la condena fundada en la cláusula de exclusividad, por lo que el estudio de los conceptos de violación resultaría ocioso, ya que tuvieron como premisa la legalidad de la sentencia reclamada, pero como ésta quedó insubsistente, esa premisa se cae.

106. No tiene razón la recurrente adhesiva, ya que si bien en el juicio de amparo 762/2018 se determinó la ilegalidad de la sentencia reclamada, en cuanto a que no se demostró la cláusula de exclusividad porque no puede presumirse y que ésta debe estar determinada por cierto tiempo y espacio, lo cierto es que dicha determinación se refirió exclusivamente a desestimar los elementos que tuvo en cuenta la responsable para tener por demostrada dicha cláusula, que fueron los anexos exhibidos sobre ciertas y específicas comunicaciones electrónicas habidas entre las partes durante la ejecución del contrato (anexos 165.5, 164-A y 166 a 176).



107. Sin embargo, en ese estudio no se abarcaron las circunstancias y elementos que la empresa transportista alegó en su primer concepto de violación dentro del amparo 763/2018, que a su parecer, sí demostrarían el pacto de exclusividad desde la celebración del contrato, especialmente el hecho de haber resultado única adjudicataria del contrato, así como ciertas pruebas confesionales, testimoniales, documentales y presuncionales.

108. En ese sentido, se estima que el estudio de tales cuestiones sí es técnicamente factible en el caso concreto, a fin de no dejar inaudita a la parte quejosa principal.

109. Lo anterior, desde luego, sin prejuzgar sobre la calificación que deba darse a ese concepto de violación, ya que será el Tribunal Colegiado de Circuito el que deba resolver con plena jurisdicción lo que considere pertinente.

V. DECISIÓN

110. Al haberse determinado que el sobreseimiento fundado en la causal de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, no se ajustó a la interpretación conforme de dicho precepto legal efectuado en esta ejecutoria, lo procedente es, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento a efecto de que proceda al estudio de los conceptos de violación expuestos en el amparo 763/2018 y resuelva lo que en derecho corresponda.

111. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

TERCERO.—Es infundado el recurso de revisión adhesiva.



Notifíquese; con testimonio de esta resolución, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en algunas consideraciones, de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo votó en contra, reservando su derecho a formular voto particular.

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

Nota: Las tesis aisladas 1a. CCXXXIX/2012 (10a.), 1a. CCXLII/2013 (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 1209 y XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 746, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1191, con números de registro digital: 2002006, 2004331 y 2011696, respectivamente.

Las tesis aislada 1a. CCCLXX/2014 (10a.) y de jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.) y 2a./J. 4/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas y 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo directo en revisión 4383/2019.

En la sesión pública ordinaria celebrada el seis de octubre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, determinando por mayoría de cuatro votos que en la materia de la revisión se debía revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para los efectos precisados en la propia ejecutoria.

Respetuosamente no comparto lo decidido por la mayoría, pues considero que el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida debió confirmarse, motivo por el que me reservé el derecho de formular el presente voto.

En efecto, el asunto deriva del juicio ordinario mercantil ***** , en el que ***** , por conducto de su apoderado, ***** , demandó de ***** , diversas prestaciones.

De la demanda conoció el Juzgado Cuadragésimo Tercero de lo Civil de la Ciudad de México, y ordenó emplazar a la demandada, quien contestó el libelo instaurado en su contra, oponiendo las excepciones y defensas que consideró pertinentes; reconviniendo además el cumplimiento de diversas prestaciones.

La sociedad reconvenida contestó la reconvención, oponiéndose a esas prestaciones; y seguidos los trámites correspondientes, el veinticinco de enero de dos mil dieciocho, el Juez dictó sentencia absolutoria respecto a la acción principal, y en cuanto a la reconvención, condenó a la reconvenida al pago de algunas prestaciones.

En contra de esa decisión ambas partes interpusieron recurso de apelación, en el cual se dictó sentencia modificando la sentencia apelada.

En contra de esa sentencia ambas partes promovieron juicio de amparo directo, de los cuales conoció el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el de la parte demandada se registró con el número ***** y el de la parte actora con el número *****.

Así toda vez que en este último amparo se otorgó la protección de la justicia federal para que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y procediera en los términos precisados en la ejecutoria de amparo, el Tribunal Colegiado decidió sobreseer en el amparo relacionado ***** ,



al considerar que se había actualizado la causa de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo.

En contra de esta decisión, la parte demandada quejosa en el amparo directo ***** interpuso recurso de revisión (4383/2019), el cual dio origen a la sentencia en la cual se emite el presente voto.

En efecto, en la sentencia emitida en el amparo directo en revisión 4383/2019, la mayoría consideró que la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo fue interpretada de una manera que es incompatible con los derechos humanos.

Para arribar a esa determinación, básicamente se sostuvo lo siguiente:

- En primer término, se reconoce que un requisito y presupuesto procesal del juicio de amparo directo, es la existencia de una resolución o acto materialmente jurisdiccional, que afecte el interés jurídico del quejoso. Sin ese presupuesto, el juicio de amparo carece de sentido, es decir, se reconoce la relación de instrumentalidad entre las disposiciones constitucionales referentes al juicio de amparo y la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo vigente.
- Sin embargo, esa causa de improcedencia no puede tener un alcance irrestricto, por lo que es inadmisibles una interpretación literal de su enunciado normativo, con base en la cual se otorgue un alcance expansivo a la expresión "cesación de efectos", que lleve a sobreseer siempre que la sentencia reclamada se deje insubsistente con motivo de la concesión del amparo en un caso relacionado, sin importar la causa de invalidez, pues ello implicaría que bastaría la insubsistencia formal del acto reclamado para generar en automático el sobreseimiento del juicio de amparo, lo cual ocasionaría una colisión con otros contenidos constitucionales.
- Que el derecho humano a una tutela efectiva exige que los medios de control jurisdiccional –incluidos los medios de control constitucional– sean idóneos y eficaces para el análisis de las violaciones a derechos humanos y para proveer de un medio eficiente para su protección, lo cual no ocurriría si se aceptara la interpretación literal y amplia del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, pues la concesión del amparo contra una sentencia definitiva, no necesariamente implica restituir al quejoso en el goce de sus derechos humanos, sino simplemente la supresión formal de una decisión jurisdiccional por la actualización de determinados vicios –formales, procesales o sustantivos– que no necesariamente empatan con la pretensión del quejoso, porque la autoridad responsable al estar obligada a emitir una nueva sentencia,



estaría en condiciones de reiterar esos puntos de decisión tachados como violatorios de la Constitución.

- Por ese motivo, la insubsistencia formal del acto reclamado no es obstáculo para que el Juez constitucional agote el estudio de las demás violaciones, sin tener que hacer esperar al quejoso al dictado de una nueva sentencia en detrimento de la economía procesal y de la incertidumbre de que la autoridad responsable, al emitir una nueva sentencia, reitere esos puntos de decisiones tildados de inconstitucionales.
- Además, el texto actual del artículo 107, fracción III, inciso a), segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece que tratándose del juicio de amparo directo, la parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado en el juicio original, podrá presentar amparo en forma adhesiva, lo cual implica que el legislador pretende tutelar el principio de concentración en el juicio de amparo, a fin de lograr la resolución del mayor número de tópicos de la litis de un juicio ordinario en sede de control constitucional en el menor número de sentencias, pues al resolverse el juicio de amparo de quien pretende lograr la invalidez de la determinación, se deben analizar los argumentos de quien pretende su subsistencia, lo cual implica la preservación de la materia de la litis constitucional, mientras no se agote el estudio del mayor número de tópicos planteados.
- En consecuencia, al no existir una justificación constitucional en evitar que el Tribunal Colegiado agote el análisis simultáneo de los juicios de amparo promovidos por las contrapartes de un juicio original contra una misma sentencia –siempre que sea técnicamente posible– debe concluirse que el requisito de procedencia contenido en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, interpretado con esta amplitud, es contrario a la Constitución, por lo cual debe excluirse del ámbito de interpretaciones posibles; lo que implica que no es violatorio de los derechos humanos de acceso a la justicia y tutela efectiva, siempre y cuando se interprete de conformidad con su ámbito protector.
- Por tanto, la referida causal de improcedencia debe interpretarse conforme en sentido estricto, con la Constitución Federal, pues debe estimarse que no se actualiza la cesación de efectos del acto reclamado, cuando formalmente se deja insubsistente la sentencia reclamada al concederse el amparo, cuando la contraparte también promovió juicio de amparo, y plantea violaciones cuyo estudio es técnicamente posible, con base en el principio de concentración, así como la exigencia del derecho humano de tutela judicial efectiva.



Razones del disenso en que se sustenta el voto particular.

No comparto el sentido del proyecto, porque si en un juicio de amparo relacionado con otro en el que se reclama el mismo acto reclamado, se concede la protección constitucional y el efecto de esa protección es dejar insubsistente dicho acto, ello necesariamente debe traer como consecuencia el sobreseimiento del amparo relacionado, pues si por virtud de la protección constitucional otorgada, el acto reclamado cesa en sus efectos, técnicamente ya no puede ser materia de análisis en el amparo relacionado.

Lo estimo de esa manera, porque desde mi punto de vista, si de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, uno de los principios rectores del juicio de amparo es la presencia de un agravio personal, estimo que la existencia del acto reclamado capaz de afectar a la parte quejosa constituye un presupuesto procesal de procedencia en el juicio de amparo, lo cual implica que existe una relación de instrumentalidad entre esas disposiciones constitucionales y la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, pues cuando el acto reclamado cesa en sus efectos, también cesa el perjuicio que pudiera estar ocasionando a la parte quejosa; y por tanto, técnicamente deja de existir la materia sobre la cual debería versar el medio de control constitucional.

Ello es así, porque aun y cuando la protección constitucional otorgada en uno de los amparos relacionados, no se ocupe de analizar las violaciones constitucionales reclamadas en el diverso amparo que debe sobreseerse, desde el momento en que el acto reclamado cesa en sus efectos por virtud de la protección constitucional otorgada, técnicamente también cesan las violaciones constitucionales reclamadas en el amparo que debe sobreseer, aun y cuando éstas no hayan sido analizadas.

Análisis que además resultaría infructuoso de realizar, pues si en virtud de la concesión otorgada en uno de los amparos relacionados, la autoridad responsable está obligada a dejar insubsistente el acto reclamado, debiendo emitir uno nuevo, existe la posibilidad de que al emitir el nuevo acto, en uso de su jurisdicción cambie todas o algunas de las consideraciones que se reclamaban en el amparo sobreseído, razón por la que, resultaría infructuoso realizar ese análisis, en tanto que en virtud del amparo concedido, la autoridad responsable podría volver a pronunciarse al respecto.

Aunado a lo anterior, si se tiene en consideración que por regla general en los amparos relacionados, los quejosos sostienen posiciones encontradas, permitir



el análisis de ellas soslayando lo establecido en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, en la práctica resultaría sumamente complejo, pues sin estar acumulados los amparos, se tendrían que ir contestando los conceptos de violación, tomando en cuenta lo que se va a responder respecto de otros; en cambio, el sobreseer en uno de los amparos teniendo como sustento el precepto antes señalado, permite dar orden a la solución de la controversia, en tanto que al estar relacionados, el Tribunal Colegiado está en condiciones de realizar un examen preliminar de cada uno de ellos, a fin de determinar, en su caso, en cuál de ellos se debe amparar, a efecto de dar orden y esquematización a la solución de la controversia.

Por otro lado, difiero de las consideraciones en que se sustenta la mayoría, pues estimo que la decisión de sobreseer en el amparo cuando por virtud de la concesión de la protección constitucional otorgada en uno diverso debe estimarse que el acto reclamado ha cesado en sus efectos, no transgrede el derecho humano de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 25, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ello, porque si como consecuencia de la protección constitucional, el acto reclamado cesó en sus efectos, es evidente que las violaciones constitucionales reclamadas en el amparo sobreseído también lo hicieron; y en esa medida, aun y cuando esas violaciones no hayan sido analizadas, debe concluirse que técnicamente se alcanzó el objetivo buscado en ese amparo, el cual fue promovido en ejercicio del derecho de acceso a la justicia, pues aunque éste haya sido sobreseído, si en virtud del amparo relacionado cesaron dichas violaciones, implícitamente se restituye al quejoso en el goce de las garantías que estimó violadas, lo cual implica que el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, no transgrede el derecho humano de acceso efectivo a la justicia.

Luego, aunque no pasa inadvertido que en cumplimiento de la ejecutoria de amparo, la autoridad responsable podrá emitir un nuevo acto en el que existe la posibilidad de que se vuelvan a reiterar las consideraciones que en la demanda de amparo que dio origen al juicio de amparo sobreseído, se estimaban violatorias de derechos humanos, precisamente porque ante el sobreseimiento, el Tribunal Colegiado no se pronunció respecto de ellas, tal circunstancia tampoco transgrede el derecho mencionado, pues ello sólo es una posibilidad; y además, en caso de actualizarse, el quejoso tiene expedito su derecho para volverlas a reclamar a través de un nuevo juicio de amparo.



Aunado a ello, esa posibilidad no es suficiente para estimar que el derecho de acceso a la justicia puede justificar entrar al análisis de fondo del amparo sobreseído, pues el ejercicio efectivo de ese derecho, de ninguna manera implica suprimir requisitos y presupuestos procesales de cumplimiento obligatorio, como lo es en el caso del juicio de amparo la existencia de un acto capaz de afectar a la parte quejosa, presupuesto que no se puede considerar satisfecho cuando el acto reclamado cesa en sus efectos; pues cuando ello ocurre, a pesar de la existencia del acto reclamado, al cesar en sus efectos, también cesa el perjuicio que pudiera estar ocasionando a la parte quejosa; y, por tanto, técnicamente deja de existir la materia sobre la cual debería versar el medio de control constitucional.

Además, pienso que la reforma al artículo 107 constitucional, a través de la cual se reconoce el amparo adhesivo, tampoco justifica interpretar la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, en la forma en que lo hace la mayoría, pues en el amparo adhesivo, lo que se pretende, es la subsistencia del acto reclamado, lo que no ocurre con el amparo relacionado que se sobresee, en tanto que en él, en forma contraria a lo pretendido en el amparo adhesivo, se busca destruir dicho acto a fin de que cese en sus efectos.

Así, me parece que más que una concentración de los juicios que persiguen ver destruido el acto reclamado, el amparo adhesivo, busca responder y tener en cuenta el punto de vista de la contraparte del quejoso, quien, a diferencia de él, pretende la subsistencia del acto reclamado.

Por tales motivos, respetuosamente, disiento de la decisión adoptada por la mayoría de los Ministros.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 16 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.

Este voto se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO.



Hechos: Una persona moral promovió juicio ordinario mercantil en el que reclamó la rescisión del contrato de prestación de servicios de transporte terrestre. La demandada reconvino el pago de diversas facturas, entre otras prestaciones. El Juez del conocimiento dictó sentencia en la que desestimó la acción principal, y en cuanto a la reconvenición, condenó a la reconvenida al pago de las facturas. En segunda instancia se modificó la sentencia para condenar a la reconvenida también por los portes convenidos y no realizados, y sus intereses. Ambas partes promovieron sendos juicios de amparo directo. El Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo a la actora principal y sobreseyó en el juicio promovido por la demandada y reconventora, por la cesación de efectos del acto reclamado en términos de los artículos 61, fracción XXI, y 63, fracción V, de la Ley de Amparo. Dicha resolución se impugnó en revisión y se planteó la inconstitucionalidad de tales preceptos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo prevé que el juicio de amparo es improcedente cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; sin embargo, esta causal no puede tener un alcance irrestricto cuando se trate de un juicio de amparo directo relacionado con otro, por impugnarse en ambos una misma sentencia y, en uno de ellos, se otorga la protección constitucional; es decir, es inadmisibles una interpretación extensiva que lleve a sobreseer cuando en un juicio se deje insubsistente la sentencia reclamada, sin distinguir la causa de invalidez –por vicios de fondo, procesales o de forma–, pues debe partirse de la premisa de que la insubsistencia formal de la resolución o el acto reclamado no deja sin materia a un medio de control constitucional, ya que ello no implica necesariamente la supresión de todas las condiciones estimadas como violatorias de derechos humanos.

Justificación: Lo anterior es así, pues esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reitera el ejercicio de escrutinio constitucional realizado sobre el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo abrogada, en la tesis aislada 1a. CCXLII/2013 (10a.), de título y subtítulo: "SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS EN EL AMPARO DIRECTO. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE



AMPARO (VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013)." que establecía idéntica causal de improcedencia. De ahí que, como en su momento se concluyó respecto de la ley abrogada, el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo en vigor, no viola los derechos humanos de acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva, si se interpreta de conformidad con su ámbito protector, esto es, debe estimarse que no se actualiza la cesación de efectos del acto reclamado cuando formalmente se deja insubsistente la sentencia reclamada al concederse el amparo en el juicio relacionado y la parte quejosa plantea violaciones cuyo estudio es técnicamente posible, pues con base en el principio de concentración contenido en el artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo segundo, constitucional, y el derecho humano a una tutela judicial efectiva, que exige proveer un medio idóneo y eficaz para lograr el estudio de violación de derechos humanos, debe maximizarse el derecho a la administración de justicia pronta y completa. Por tanto, debe ser la viabilidad técnica de estudio de la materia del amparo directo relacionado, el criterio rector que ha de determinar cuándo se actualiza la causal de improcedencia referida.

1a./J. 16/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 4383/2019. Servicios de Logística y Transportación, S.A. de C.V. 6 de octubre de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en algunas consideraciones, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Nota: La tesis aislada 1a. CCXLII/2013 (10a.) citada, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, página 746, con número de registro digital: 2004331.

Tesis de jurisprudencia 16/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



MEDIDAS CAUTELARES O PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS DICTADAS EN CONCURSOS MERCANTILES. LA PROHIBICIÓN DE HACER PAGOS DE OBLIGACIONES VENCIDAS CON ANTERIORIDAD A LA SOLICITUD O DEMANDA DE CONCURSO MERCANTIL, ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE LA MATERIA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

AMPARO EN REVISIÓN 41/2021. COMERCIALIZADORA E IMPORTADORA DE PRODUCTOS QUÍMICOS, S.A. DE C.V. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE APARTA DEL PÁRRAFO OCHENTA Y SIETE, 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.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno**.

VISTOS para resolver los autos del amparo en revisión **41/2021**, en contra de la sentencia dictada el veinte de febrero de dos mil veinte, por el Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, en el juicio de amparo *****; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda de amparo.** Por medio de escrito presentado el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, Comercializadora e Importadora de Productos Químicos, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado Luis Alejandro Peña León, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:



a) Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

La discusión, aprobación y expedición de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles.

b) De las Cámaras de Diputados y Senadores:

La expedición de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles.

c) Del Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México:

El auto de fecha once de octubre de dos mil diecinueve, dictado en el expediente *****.

2. SEGUNDO.—**Derechos humanos violados y tercero interesado.** La promovente adujo que se violaban en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 1o., 14, 16, 17, 103, 107, fracción X, y 133 constitucionales. Asimismo, señaló como parte tercero interesada a ***** y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

3. TERCERO.—**Juicio de amparo indirecto.** Del asunto correspondió conocer, por cuestión de turno, al Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México; mismo que previno a la parte quejosa para que indicara en qué acto específico se habían aplicado los artículos que tildaba de inconstitucionales. Tal prevención fue desahogada por la parte promovente, la cual aclaró que las disposiciones que impugnaba de la Ley de Concursos Mercantiles se le habían aplicado en el auto de diez de octubre de dos mil diecinueve por parte del Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México en los autos del concurso mercantil *****.

4. En virtud de lo anterior, el Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México admitió a trámite la demanda mediante auto de doce de diciembre de dos mil diecinueve, ordenando la creación del expediente con el número de amparo indirecto ***** , requirió a las autoridades responsables



para que rindieran su informe con justificación y ordenó dar vista al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito.

5. Seguido por su cauce legal el juicio de amparo, en sentencia terminada de engrosar el veinte de febrero de dos mil veinte, el Juez Federal del conocimiento sobreseyó en el juicio respecto de todos los actos reclamados.

6. CUARTO.—**Trámite del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado.** En contra de la sentencia anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión del cual tocó conocer al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo titular lo admitió y registró con el número de amparo en revisión *****. Sin embargo, en sesión de veinte de agosto de dos mil veinte, los Magistrados integrantes del citado tribunal estimaron carecer de competencia legal para conocer del asunto, toda vez que el juicio de amparo derivaba del concurso mercantil ***** del índice del Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, del cual había derivado el juicio de amparo directo ***** , el cual había sido conocido y resuelto por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en sesión de seis de marzo de dos mil diecinueve.

7. De esta manera, el recurso de revisión fue remitido al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo presidente lo registró con el número de expediente ***** y lo admitió a trámite, mediante acuerdo de cinco de octubre de dos mil veinte.

8. En sesión virtual de dos de diciembre de dos mil veinte, el referido Tribunal Colegiado emitió resolución en la que modificó la sentencia recurrida, estimando procedente el juicio de amparo indirecto, salvo por lo que se refería a la inconstitucionalidad de los artículos 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles, y, por otra parte, dejó a salvo la competencia de este Alto Tribunal para conocer del planteamiento relativo a la inconstitucionalidad de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37 y 38 de la Ley de Concursos Mercantiles.

9. QUINTO.—**Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante acuerdo de dos de marzo de dos mil vein-



tiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el recurso de revisión bajo el número 41/2021, y manifestó que este Alto Tribunal asumía su competencia originaria para conocer del medio de impugnación interpuesto.

10. En el mismo proveído se dispuso turnar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y radicar el asunto en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que se encuentra adscrito.

11. En cumplimiento al proveído de admisión, por diverso acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, la presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó el avocamiento del asunto en la referida Sala y el envío de los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en relación con los puntos segundo y cuarto del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en vigor a partir del día siguiente, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito cuya materia es civil, respecto del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó reasumir su facultad originaria, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

13. SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación del recurso de revisión.** Resulta innecesario analizar la oportunidad con la que fue interpuesto el recurso de revisión que nos ocupa, habida cuenta que el Tribunal Colegiado del



conocimiento que conoció originalmente del asunto, examinó dicha cuestión y determinó que éste se presentó en los términos legalmente establecidos.¹

14. En el mismo sentido, se estima que le asiste legitimación al promovente del recurso de revisión de que se trata, Luis Alejandro Peña León, por tratarse del representante de Comercializadora e Importadora de Productos Químicos, Sociedad Anónima de Capital Variable, la cual tuvo la calidad de quejosa en el juicio de amparo indirecto ***** , cuya sentencia constituye la materia de estudio del presente asunto.

15. TERCERO.—**Cuestiones necesarias para el estudio.**

16. **Antecedentes.** De la sentencia recurrida se aprecian los hechos siguientes.

A. Juicio en contra de *** previo a su concurso mercantil.**

Juicio ordinario mercantil ***.** Mediante escrito presentado el siete de junio de dos mil dieciocho, Comercializadora e Importadora de Productos Químicos, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su representante legal, demandó a ***** , diversas prestaciones.

De este asunto tocó conocer, por razón de turno al Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México, quien admitió la controversia a trámite mediante acuerdo de doce de junio de dos mil dieciocho.

Emplazada la demandada y seguido el juicio por sus etapas, el Juez de la causa dictó sentencia condenatoria el catorce de noviembre de dos mil dieciocho.

Recurso de apelación ***.** Inconforme con la sentencia anterior, la parte demandada interpuso recurso de apelación el cual se resolvió mediante

¹ Lo anterior se desprende de lo dispuesto en la página 6 de la resolución dictada el dos de diciembre de dos mil veinte, en el amparo en revisión ***** del índice del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.



resolución de cinco de agosto de dos mil diecinueve, dictada por la Cuarta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida.

Ejecución del juicio ordinario mercantil. Mediante escrito presentado el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, la parte actora y vencedora en el juicio ordinario mercantil solicitó la entrega del cheque que había exhibido la enjuiciada como garantía el cuatro de octubre de dos mil dieciocho, en el cuaderno de providencias precautorias.

B. Concurso mercantil de ***.**

Demanda de concurso mercantil. BBVA Bancomer, Sociedad Anónima de Capital Variable, Grupo Financiero BBVA Bancomer, presentó demanda de declaración de concurso mercantil respecto de la sociedad mercantil *****.

De esta controversia tocó conocer por razón de turno al Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil con residencia en la Ciudad de México, mismo que desechó la demanda por auto de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho.

Recurso de revocación en el concurso mercantil. Inconforme con la determinación anterior, la institución bancaria interpuso recurso de revocación, el cual se admitió mediante acuerdo de once de diciembre de dos mil dieciocho.

Posteriormente, mediante sentencia interlocutoria de catorce de diciembre de dos mil dieciocho, se declaró infundado el recurso de revocación y se confirmó en sus términos el auto de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho.

Juicio de amparo directo en el concurso mercantil. Para combatir la sentencia anterior, la institución bancaria promovió juicio de amparo directo, del cual tocó conocer por razón de turno al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; mismo que lo registró con el número de amparo directo DC. *****.



Seguidos los trámites de ley, en sesión de seis de marzo de dos mil diecinueve, el órgano colegiado concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a la quejosa.

Admisión del concurso mercantil en cumplimiento. En cumplimiento a lo anterior, mediante acuerdo de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Juez de la causa revocó el auto recurrido de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, decretando la admisión de la demanda de declaración de concurso mercantil.

C. Ejecución de la sentencia condenatoria en el juicio ordinario mercantil y las providencias precautorias dictadas en el concurso mercantil.

I. Autos del juicio ordinario mercantil.

Oposición de *** a la entrega del cheque que garantizaba la condena.** Por escrito de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, la demandada en el juicio ordinario mercantil hizo del conocimiento del Juez Décimo Cuarto de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, su oposición a la entrega del cheque expedido como garantía para tal controversia. Ello a partir de las providencias precautorias dictadas en el concurso mercantil ***** , por el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil de la Ciudad de México.

A la solicitud anterior, recayó el acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, en el cual el juzgador tuvo por manifestada la oposición a la entrega del billete de depósito, y dio vista a la actora con la misma. Vista que fue desahogada mediante escrito de cuatro de octubre de dos mil diecinueve.

II. Autos del concurso mercantil.

Solicitud de la sociedad concursada. Mediante escrito presentado el nueve de octubre de dos mil diecinueve ante el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil con residencia en la Ciudad de México, ***** , por conduc-



to de su mandatario, informó la existencia del juicio ordinario mercantil ***** , así como de las providencias precautorias promovidas en su contra por Comercializadora e Importadora de Productos Químicos, Sociedad Anónima de Capital Variable; solicitando se girara oficio al Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México, a fin de que el diverso juzgador se abstuviera de entregar el cheque en pago a la parte actora, atendiendo a las medidas precautorias decretadas en el concurso mercantil.

1er. Acto reclamado. Orden de acatamiento de las medidas cautelares. Acuerdo de diez de octubre de dos mil diecinueve. En atención a lo anterior, el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil con residencia en la Ciudad de México ordenó girar oficio al Juzgado Décimo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, remitiéndole copia de la resolución de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, con el fin de que tuviera conocimiento de las medidas precautorias adoptadas en el concurso mercantil y acatara las mismas, solicitándole, a su vez, que informara el acatamiento a las medidas cautelares.

2do. Acto reclamado. Acatamiento de las medidas cautelares. Acuerdo de once de octubre de dos mil diecinueve. En acatamiento al acuerdo de diez de octubre de dos mil diecinueve, el Juez Décimo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México emitió el auto de once de octubre de dos mil diecinueve. En este determinó la imposibilidad jurídica de hacer entrega a la parte actora Comercializadora e Importadora de Productos Químicos, Sociedad Anónima de Capital Variable, del cheque ***** , que había exhibido la demandada en el cuaderno de providencia precautoria formado en los autos del juicio ordinario mercantil ***** .

17. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, Comercializadora e Importadora de Productos Químicos, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado ***** , solicitó en la vía indirecta el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:



- Del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la discusión, aprobación y expedición de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles.

- De las Cámaras de Diputados y Senadores, la expedición de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles.

- Del Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México, el auto de fecha once de octubre de dos mil diecinueve, dictado en el expediente *****.

18. En relación con la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Concursos Mercantiles, la quejosa desarrolló diversos argumentos, los cuales se pueden dividir en lo siguiente:

- Primero.

Señaló que los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles resultan violatorios de los derechos humanos de certeza y seguridad jurídica, impartición de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, previstos en el artículo 17 de la Constitución.

Lo anterior, dado que en ellos se pretende establecer una limitante para efectuar el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada, esto es, se impide se cumpla una cosa juzgada. Ello, a partir del establecimiento de medidas cautelares y providencias precautorias en las cuales se dice que no se podrán hacer el pago mediante una garantía otorgada con anterioridad a la declaración de concurso, aplicado de forma retroactiva y en perjuicio de la quejosa. Aspecto con el cual, se desvirtúa la naturaleza de una garantía, así como los fines de ésta.

Respecto al artículo 1o. constitucional, se menciona que en éste se establece que las normas relativas a derechos humanos se interpretaran de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.



A partir de esta garantía, la quejosa señala que, de la interpretación armónica de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende el principio de presunción de inocencia. Principio que, argumenta, se encuentra íntimamente relacionado con el principio de buena fe.

Por otra parte, a partir de la exposición de motivos que dio origen a la Ley de Concursos Mercantiles, refiere que las providencias precautorias determinadas en la Ley de Concursos Mercantiles tienen como finalidad que la empresa siga trabajando normalmente y que no exista un factor externo que la perturbe, como dejarla en estado de insolvencia con motivo de otra demanda en su contra, esto es proteger su patrimonio, y, el orden público establecido en el artículo 1o. de la Ley de Concursos Mercantiles.

Esto es, la finalidad por un lado es proteger el patrimonio de la concursada, así como conservar a la empresa, y pagar a los deudores. Sin embargo, refiere que los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles, imponen el establecimiento de una providencia precautoria para que, en su caso, limiten el pago a favor de la concursada o que la concursada no realice pagos, a nadie a fin de poder pagar sus deudas y garantizar el derecho de otros acreedores.

En este sentido, se insiste en que la finalidad de estas disposiciones es proteger la masa de la concursada y el pago a favor de los acreedores, siendo que una medida para lograrlo es por medio de las medidas precautorias; las cuales se contraponen a la certeza y seguridad jurídica, la impartición de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita establecida en el artículo 17 constitucional.

Al respecto, se precisa que la referida limitante suscita un estado de inseguridad, toda vez que no puede ejecutar una sentencia firme y que causó ejecutoria, con motivo de una providencia precautoria dictada después de que causó ejecutoria la referida resolución.

De esta manera, se refiere que el derecho de presunción de inocencia consiste en que las autoridades tienen la obligación de demostrar que los governa-



dos cometieron alguna conducta jurídica que va en contra de las disposiciones legales de que se trate. Siendo que, en el caso, le correspondía a la autoridad responsable determinar si en el caso concreto debían aplicar las providencias precautorias, en tanto se habían dictado después de que se obtuvo sentencia condenatoria; ello, siendo que la obligación consignada había sido garantizada.

Señala que la legislación no se refiere al caso en que ya exista sentencia ejecutoriada, ni respecto a los procesos en donde se haya establecido una garantía. Ello, en tanto que únicamente se establece una limitante para que, por un lado, no se realicen pagos dentro de los procesos seguidos en contra de la concursada y, por otro lado, ordena que las personas físicas o la misma concursada no pueden hacer pagos.

En ese tenor, se afirma que los artículos impugnados imponen mayores cargas al quejoso, en virtud de que tendrán que incurrir en mayores gastos; lo cual los deja, a su vez, un estado de inseguridad jurídica.

De modo que se estima evidente que el Ejecutivo Federal limitó a los gobernados que se encuentran en posibilidad de ejecutar la sentencia ejecutoriada, así como a las autoridades en sus facultades para compensar de oficio aquellas cantidades que considere procedentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 constitucional.

Asimismo, considera que el Ejecutivo Federal dejó en estado de inseguridad jurídica a aquellos que cuentan con una sentencia ejecutoriada y con una garantía exigible a su favor. Siendo que se dejó de estudiar el caso en concreto debidamente, toda vez que el acto reclamado no se encontraba fundado ni motivado, por lo que se transgredió su derecho a la seguridad jurídica.

En otro aspecto, refiere que los artículos impugnados violan el principio de progresividad de los derechos fundamentales contenido en el artículo 1o. constitucional, en la medida en la que limita el derecho a una justicia pronta y efectiva, toda vez nada se prevé respecto de los acreedores que tienen sentencia definitiva y ejecutoriada a su favor antes de la declaración de concurso.



En el caso concreto, refiere que la violación al principio de progresividad, en su ámbito materialmente legislativo puede originarse no sólo por la emisión de normas regresivas, sino por la situación de regresividad que conlleva la supresión de la modificación de preceptos legales que se relacionan con prerrogativas inherentes al ser humano.

- Segundo.

En este concepto de violación, la quejosa estima que los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles son violatorios de los derechos humanos de certeza y seguridad jurídica, así como de impartición de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.

Lo anterior, pues refiere que dichos numerales la despojan del derecho a una justicia completa, efectiva y real, materializado a través de la entrega del cheque que la demandada dio en garantía. Al respecto, estima que la limitante contenida en los preceptos impugnados en que se prevé que las providencias precautorias están por debajo del derecho fundamental a las de legalidad y seguridad jurídica.

Asimismo, estima que las disposiciones normativas son omisas en resolver las hipótesis a favor de la quejosa (que tiene a su favor una sentencia firme y ejecutoriada, garantía exhibida, cosa juzgada previa a la declaración de concurso) lo que hace evidente que ante esa contradicción se provoque incertidumbre jurídica respecto del derecho a compensar que tiene a su favor.

De esta manera, señala que existe una incongruencia o antinomia que resulta violatoria de la garantía de legalidad tributaria y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. Ello, dado que la Ley de Concursos Mercantiles ordena la posibilidad de dictar providencias precautorias, señalando que no se hagan pagos dentro de juicios, pero nada dice en tratándose de cosa juzgada. De ahí que sea evidente que existe una antinomia en virtud de que existen dos normas que se contradicen entre sí, pues mientras la sentencia de cosa juzgada es ejecutable y sólo admite excepciones que la de pago tal y como lo establecen los códigos procesales locales



Por último, estima importante recordar que conforme al aforismo tradicional de derecho (*lex posterior, non derogat priori special*) la ley posterior no deroga a una especial anterior; conforme al cual estima claro que al no existir una derogación tácita ni mucho menos una expresa de los artículos impugnados, se actualiza una antinomia al existir dos normas que se contraponen y que se encuentran vigentes durante el mismo periodo de tiempo.

19. **Sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto.** En la sentencia recurrida, el Juez de Distrito del conocimiento sobreseyó en el juicio de garantías, a partir de los razonamientos siguientes:

Fijación de los actos reclamados.

En primer lugar, estimó que de la lectura de la demanda de amparo y las constancias que obraban en el juicio, se tenía que la parte quejosa impugnaba los actos siguientes:

1) Del Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, el acuerdo de diez de octubre de dos mil diecinueve, dictado en el concurso mercantil ***** , promovido por BBVA Bancomer, Sociedad Anónima de Capital Variable, Grupo Financiero BBVA Bancomer, en contra de ***** .

2) Del Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México, el auto de once de octubre de dos mil diecinueve, dictado en los autos del expediente ***** .

3) Del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el proceso legislativo de la Ley de Concursos Mercantiles, en específico de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84.

De esta manera, luego de tener por ciertos los actos reclamados, el juzgador se avocó al estudio de las causales de improcedencia.



Análisis de causales de improcedencia.

Al respecto, precisó que debía sobreseerse en el juicio de amparo indirecto, a partir de lo siguiente:

- En relación con los **actos reclamados del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, ambas del Congreso de la Unión, consistentes en la inconstitucionalidad de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84, de la Ley de Concursos Mercantiles**; estimó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo. Lo anterior, toda vez que, si bien la quejosa los reclama con motivo de su primer acto de aplicación; dichas disposiciones se habían aplicado previamente sin que el quejoso las combatiera.

Sobre dicho aspecto, se precisó que la quejosa había reclamado la inconstitucionalidad de los artículos referidos, señalando como acto de aplicación el auto de diez de octubre de dos mil diecinueve, dictado por el Juez Decimocuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, en los autos del concurso mercantil número 525/2018, mediante el cual ordenó girar oficio al Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México, a fin de informarle que debería acatar las medidas precautorias decretadas en resolución de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, en los autos del citado concurso; ello, en el juicio ordinario mercantil expediente *****, seguido en contra de la concursada.

No obstante, de las constancias exhibidas en el juicio se tenía que el primer acto de aplicación de aquellas disposiciones de la Ley de Concursos Mercantiles, lo había sido la resolución de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, pronunciada por el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, en los autos del concurso mercantil número *****, en que se dictaron las medidas precautorias.

De modo que debía de tenerse por primer acto de aplicación de los artículos impugnados, la resolución de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, pronunciada por el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, en los autos del concurso mercantil número *****.



- Por otra parte, el juzgador estimó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el acto reclamado consistente en el **auto de diez de octubre de dos mil diecinueve, dictado por el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil de la Ciudad de México en los autos del concurso mercantil *******.

Al respecto, estimó que a la parte quejosa no le correspondía el carácter de extraño en el juicio, de ahí que estuviere obligado a agotar el principio de definitividad. Aspecto que, en el caso, se traducía en que debía comparecer ante el Juez Federal responsable y hacer valer el medio de defensa conducente, pues resultaba inconcuso que contra la resolución que decreta una providencia precautoria procede el recurso de revocación.

- Finalmente, el Juez Federal consideró que debía sobreseerse en el juicio respecto al **auto de once de octubre de dos mil diecinueve, dictado por el Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México en los autos del juicio ordinario mercantil expediente *******, mediante el cual ante las medidas precautorias dictadas por el Juez responsable federal en el concurso mercantil *****, se determinó la imposibilidad jurídica de hacer entrega a la actora ahora quejosa del cheque exhibido por la demandada en el cuaderno de providencia precautoria formado en autos. Ello, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

En este sentido, precisó que de los artículos 1339, 1340 y 1341 del Código de Comercio, resultaba evidente que el auto reclamado por la parte quejosa, debía combatirse mediante el recurso de apelación antes de promover el juicio de garantías; lo anterior, toda vez que la cuantía del negocio ascendía a \$***** (*****).

20. Recurso de revisión. En contra de dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, en el que desarrolló los siguientes argumentos:

Primero.

Estimó que era incorrecto que el Juez de Distrito estimara que debían impugnarse con motivo de un acto previo de aplicación, los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercan-



tiles. Ello, en virtud de que el juicio de amparo debía promoverse en contra de un acto de autoridad que afecte la esfera jurídica del gobernado y no cualquier determinación vaga e imprecisa.

Sobre este punto, abundó en que, si el Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México no hubiere acatado la orden del Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, no se hubiera suscitado una afectación directa e irreparable en su contra. De modo que, fue desde el momento en que se ordenó tal, que debía computarse el plazo de quince días para la presentación del juicio de amparo.

Segundo.

Señaló que fue incorrecta la apreciación del Juez Federal de sobreseer en el juicio de amparo directo, pues, contrario a lo considerado, no se tenía la obligación de agotar el recurso de apelación, ya que dicho recurso no operaba. Ello, toda vez que no existía una subordinación vertical entre la Sala Civil que llegara a conocer del recurso de apelación, con respecto al Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.

Asimismo, se mencionó que era claro que el juicio natural no se estaba tramitando, sino que estaba en etapa de ejecución; de ahí que la vía correcta para combatir las determinaciones lo era el juicio de amparo indirecto. Lo anterior, tomando en cuenta que de lo dispuesto en el artículo 1336 del Código de Comercio y 107 de la Ley de Amparo, resultaba que el recurso de apelación sólo podría tramitarse para revocar las determinaciones de un tribunal inferior; lo cual no podía configurarse en la especie, siendo que en tal caso una Sala Civil local se encontraría revisando la orden emitida por un Juez Federal.

21. Resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito. El Tribunal Colegiado del conocimiento **modificó** la sentencia recurrida, levantando los sobreseimientos decretados por el Juez Federal, con base en las consideraciones siguientes:

Estimó **fundados** los agravios hechos valer por la parte recurrente.

Al respecto mencionó que el juicio de amparo se configuró como un amparo contra normas generales, en el cual no bastaba demostrar un primer acto de



aplicación, sino también que tal fuere en perjuicio del quejoso, esto es, que trascendiera a la esfera jurídica del gobernado generándole un perjuicio que se traduce en una afectación o menoscabo a su patrimonio jurídico. Lo anterior, en términos de la tesis aislada de la Segunda Sala 2a. CLXXV/2000, de rubro: "LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE IMPUGNARLAS EN AMPARO ES AQUEL QUE TRASCIENDE A LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO, CAUSÁNDOLE UN PERJUICIO, CON INDEPENDENCIA DE QUE SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN SEA O NO CORRECTA."

En ese tenor, luego de referirse a los antecedentes del caso, precisó que, de los antecedentes relatados, se tenía que la quejosa obtuvo sentencia favorable en el juicio mercantil que promovió contra la tercero interesada, por lo que había adquirido un derecho subjetivo reconocido en dicha ejecutoria. Siendo que este derecho de la ejecutante se veía obstaculizado por las citadas providencias precautorias dictadas en el concurso mercantil promovido contra la parte demandada.

No obstante, se mencionó que tales medidas precautorias se hicieron efectivas y trascendieron a la esfera jurídica de la quejosa hasta que el Juez que conoció del proceso mercantil determinó expresamente la imposibilidad jurídica para hacerle entrega del cheque que satisfacía el crédito líquido a su favor, reconocido en la sentencia ejecutoriada; de tal suerte que es hasta ese momento que las disposiciones jurídicas que fundamentan las providencias precautorias se aplicaron en perjuicio de la parte quejosa, trascendiendo a su esfera de derechos. De ahí que fueren incorrectas las razones del a quo para sobreseer en el juicio de amparo.

En ese sentido, consideró que había sido oportuna la presentación de la demanda el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve y, por tanto, incorrecto el sobreseimiento decretado por el Juez con fundamento en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, respecto de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles.

A partir de lo anterior, estimó que contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito para sobreseer respecto de los diversos actos judiciales, no existía obligación de la quejosa de agotar los recursos ordinarios establecidos por la ley



de los actos reclamados antes de acudir al juicio de derechos fundamentales, en tanto que reclamaba la legitimidad constitucional de la ley que los fundamentaba y motivaba.

22. Sin embargo, estimó de oficio que se advertía la actualización de la causa de improcedencia prescrita en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, relativa a la falta de interés jurídico, en lo atinente a los artículos 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles.

23. Ello, en virtud de que las providencias precautorias de las que se duele la quejosa se emitieron expresamente con fundamento en el artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles, en relación con los diversos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, y 38 de dicha legislación, los cuales regulan la solicitud y otorgamiento de esas medidas provisionales en los procesos mercantiles concursales; de tal suerte que son los únicos preceptos que pudiera estimarse causan un perjuicio real al interés jurídico de la quejosa y respecto de los cuales procede el juicio constitucional en su contra.

24. Hecho lo anterior, determinó que procedía dejar a salvo la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la constitucionalidad alegada, por lo que ordenó la remisión de los autos sin analizar los conceptos de violación expresados, aun los de mera legalidad.

25. CUARTO.—**Análisis de la causal omitida por el Tribunal Colegiado.** De la lectura de las constancias que integran el presente juicio constitucional, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que si bien el Tribunal Colegiado del conocimiento analizó las diversas causales de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables; lo cierto es que no se avocó a la expresada por el presidente de la República, quien rindió su informe por conducto del director general adjunto de lo Contencioso de la Secretaría de Economía Federal, en el sentido de que los actos que se reclamaban no le eran atribuibles.

26. En este sentido, si bien en términos del Acuerdo General del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, tratándose del



trámite del recurso de revisión que se interponga en contra de una sentencia de amparo indirecto, corresponde a los Tribunales Colegiados el análisis de todas las cuestiones de legalidad, entre estas, el análisis de las causales de improcedencia omitidas por el Juzgado de Distrito; se estima necesario emprender el análisis en la presente resolución a fin de evitar dilaciones en la impartición de justicia.

27. Sobre este aspecto, en el informe con justificación se señaló que los actos legislativos que se reclamaban se limitaban a "*la **discusión, aprobación y expedición de la Ley de Concursos Mercantiles, en específico los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 84** (sic)*"; de ahí que, si conforme al artículo 89, fracción I, constitucional al presidente sólo le correspondía la promulgación y ejecución de las leyes "expedidas" por el Congreso de la Unión, se actualizaba la causal de improcedencia en términos de la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo.

28. En ese sentido, esta Primera Sala estima que, como se afirma, no fue reclamado ningún acto en que el presidente de la República hubiere intervenido, de ahí que proceda sobreseer en el juicio de amparo, en términos de la fracción IV del artículo 63, respecto de los actos que a dicha autoridad se le reclaman, por resultar inexistentes.

29. QUINTO.—**Precisión del objeto de estudio.** Una vez resumida la se-cuela procesal, resulta necesario precisar la materia de análisis del presente recurso de revisión.

30. Del escrito de demanda se advierte que la parte quejosa desarrolló diversos argumentos con los cuales pretende demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37, 38, 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles.

31. En ese tenor, si bien en un primer momento se estimó que debía sobreseer en el juicio de amparo, tal determinación fue revocada mediante resolución emitida en sesión virtual el dos de diciembre de dos mil veinte por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el recurso de revisión *****; quien consideró que, contrario a lo determinado por



el Juez de Distrito, la parte quejosa sí se encontraba en posibilidad de impugnar los actos en que fueron aplicados tales disposiciones jurídicas.

32. Ello, en tanto que lo establecido en éstas había trascendido en la esfera jurídica de la quejosa hasta el dictado del acuerdo de diez de octubre de dos mil diecinueve, dictado en el concurso mercantil número ***** por el Juez Decimocuarto de Distrito en Materia Civil de la Ciudad de México; así como con el acto de aplicación de once de octubre de dos mil diecinueve, emitido en el citado juicio ordinario mercantil ***** por el Juez Décimo de lo Civil de la Ciudad de México.

33. De igual manera, estimó que no existía obligación de la quejosa de agotar los recursos ordinarios establecidos por la ley de los actos reclamados antes de acudir al juicio de derechos fundamentales, en tanto que reclamaba la legitimidad constitucional de la ley que los fundamentaba y motivaba.

34. No obstante, como ya quedó reseñado, el órgano colegiado del conocimiento consideró que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo respecto de los artículos 81 y 84 de la Ley de Concursos Mercantiles, en virtud de que estas disposiciones no habían sido aplicadas en perjuicio de la quejosa.

35. En ese tenor, según ha sido depurado el presente asunto, corresponde a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37 y 38 de la Ley de Concursos Mercantiles.

36. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Conforme quedó reseñado en el apartado anterior, la parte quejosa aduce la inconstitucionalidad de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37 y 38 de la Ley de Concursos Mercantiles por ser violatorios de los derechos fundamentales de: **i)** seguridad jurídica, **ii)** acceso a la justicia; así como de los principios de **iii)** no regresividad; y, **iv)** presunción de inocencia.

37. A efecto de poder emprender el análisis respectivo, resulta necesario referirse en primer lugar al marco jurídico impugnado en relación con las providencias precautorias:



"Artículo 25. El acreedor que demande la declaración de concurso mercantil de un comerciante, podrá solicitar al Juez la adopción de providencias precautorias o, en su caso, la modificación de las que se hubieren adoptado. La constitución, modificación o levantamiento de dichas providencias se registrarán por lo dispuesto al efecto en el Código de Comercio."

"Artículo 26. ...

"El Juez, a solicitud del comerciante, o de oficio, dictará las providencias precautorias que considere necesarias a fin de evitar que se ponga en riesgo la viabilidad de la empresa con motivo de la demanda o de otras que se presenten durante la visita, o que se agrave dicho riesgo, para lograr salvaguardar el interés público previsto en el artículo primero de la presente ley."

"Artículo 30. Al día siguiente de aquel en que se desahogue la vista a la que hace referencia el tercer párrafo del artículo 26, y se verifiquen, en su caso, los supuestos establecidos en el segundo párrafo del artículo 29 del presente ordenamiento, el Juez ordenará la práctica de una visita al comerciante, que tendrá por objeto que el visitador:

"...

"II. En su caso, sugiera al Juez las providencias precautorias que estime necesarias para la protección de la masa, en los términos del artículo 37 de la misma.

"Cuando se trate de una sociedad mercantil controladora o controlada el visitador deberá asentar este hecho en su dictamen."

"Artículo 37. Además de las providencias precautorias a que hace referencia el artículo 25, el visitador podrá solicitar al Juez en el transcurso de la visita la adopción, modificación o levantamiento de las providencias precautorias a las que se refiere este artículo, con el objeto de proteger la masa y los derechos de los acreedores, debiendo fundamentar en todos los casos las razones de su solicitud.



"El Juez podrá dictar las providencias precautorias que estime necesarias, en cualquier etapa del procedimiento concursal, una vez que reciba la solicitud, o bien de oficio.

"Las providencias precautorias podrán consistir en las siguientes:

"I. La prohibición de hacer pagos de obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil;

"II. La suspensión de todo procedimiento de ejecución contra los bienes y derechos del comerciante;

"III. La prohibición al comerciante de realizar operaciones de enajenación o gravamen de los bienes principales de su empresa;

"IV. El aseguramiento de bienes;

"V. La intervención de la caja;

"VI. La prohibición de realizar transferencias de recursos o valores a favor de terceros;

"VII. La orden de arraigar al comerciante, para el solo efecto de que no pueda separarse del lugar de su domicilio sin dejar, mediante mandato, apoderado suficientemente instruido y expensado. Cuando quien haya sido arraigado demuestre haber dado cumplimiento a lo anterior, el Juez levantará el arraigo; y,

"VIII. Cualesquiera otras de naturaleza análoga.

"Desde la solicitud de concurso mercantil o bien, una vez admitida a trámite, el comerciante podrá solicitar al Juez su autorización para la contratación inmediata de créditos indispensables para mantener la operación ordinaria de la empresa y la liquidez necesaria durante la tramitación del concurso mercantil. Para la tramitación de los referidos créditos, el Juez podrá autorizar la constitu-



ción de garantías que resultaren procedentes, si así fuera solicitado por el comerciante.

"Presentada la petición del comerciante y dada la urgencia y necesidad del financiamiento, el Juez, previa opinión del visitador, resolverá respecto la autorización del financiamiento con el objetivo antes aludido, procediendo a dictar los lineamientos en los que quedará autorizado el crédito respectivo y su pago ordinario durante el concurso mercantil, tomando en consideración su prelación preferente en los términos del artículo 224 de la ley."

"Artículo 38. Las providencias precautorias subsistirán hasta que el Juez ordene su levantamiento.

"El comerciante podrá evitar la aplicación de las providencias precautorias o bien solicitar que se levanten las que se hubieren dictado, previa garantía constituida a satisfacción del Juez."

38. Las disposiciones jurídicas transcritas establecen la facultad para que el juzgador que admita un concurso mercantil de una sociedad que se presume ilíquida adopte las medidas que considere necesarias a fin de evitar que se ponga en riesgo la viabilidad de la sociedad concursada con motivo de la demanda o de otras que se presenten durante la visita, o que se agrave dicho riesgo, para lograr salvaguardar el interés público previsto en el artículo primero de la presente ley; medidas que se denominan providencias precautorias.

39. Por su parte, la sociedad quejosa reprodujo en el primer y tercer conceptos de violación de su demanda de amparo los razonamientos para demostrar la inconstitucionalidad de las referidas disposiciones de la Ley de Concursos Mercantiles, que hizo consistir en lo siguiente:

Violación al principio de **certeza jurídica**.

- Las providencias suscitan un estado de inseguridad, toda vez que no puede ejecutar una sentencia firme y que causó ejecutoria, con motivo de una



providencia precautoria dictada después de que causó ejecutoria la referida resolución.

- La legislación no se refiere al caso en que ya exista sentencia ejecutoriada, ni respecto a los procesos en donde se haya establecido una garantía. Ello, en tanto que únicamente se establece una limitante para que, por un lado, no se realicen pagos dentro de los procesos seguidos en contra de la concursada y, por otro lado, ordena que las personas físicas o la misma concursada no pueden hacer pagos.

- En ese tenor, se afirma que los artículos impugnados imponen mayores cargas al quejoso, en virtud de que tendrán que incurrir en mayores gastos; lo cual los deja, a su vez, un estado de inseguridad jurídica.

- Las disposiciones normativas son omisas en resolver las hipótesis a favor de la quejosa (que tiene a su favor una sentencia firme y ejecutoriada, garantía exhibida, cosa juzgada previa a la declaración de concurso) lo que hace evidente que ante esa contradicción se provoque incertidumbre jurídica respecto del derecho a compensar que tiene a su favor.

- Existe una incongruencia o antinomia que resulta violatoria de la garantía de legalidad tributaria y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. Ello, dado que la Ley de Concursos Mercantiles ordena la posibilidad de dictar providencias precautorias, señalando que no se hagan pagos dentro de juicios, pero nada dice en tratándose de cosa juzgada. De ahí que sea evidente que existe una antinomia en virtud de que existen dos normas que se contradicen entre sí, pues mientras la sentencia de cosa juzgada es ejecutable y sólo admite excepciones que la de pago tal y como lo establecen los códigos procesales locales

- Por último, estima importante recordar que conforme al aforismo tradicional de derecho (*lex posterior, non derogat priori special*) la ley posterior no deroga a una especial anterior; conforme al cual estima claro que al no existir una derogación tácita ni mucho menos una expresa de los artículos impugnados, se actualiza una antinomia al existir dos normas que se contraponen y que se encuentran vigentes durante el mismo periodo de tiempo.



Violación al derecho de **acceso a la justicia**.

- La legislación establece una limitante para efectuar el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada, esto es, impide se cumpla una cosa juzgada. Ello, a partir del establecimiento de medidas cautelares y providencias precautorias en las cuales se dice que no se podrán hacer el pago mediante una garantía otorgada con anterioridad a la declaración de concurso, aplicado de forma retroactiva y en perjuicio de la quejosa.

- Se limita a los gobernados que se encuentran en posibilidad de ejecutar la sentencia ejecutoriada, así como a las autoridades en sus facultades para compensar de oficio aquellas cantidades que considere procedentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 constitucional.

- Se le despoja del derecho a una justicia completa, efectiva y real, materializado a través de la entrega del cheque que la demandada dio en garantía. Al respecto, estima que la limitante contenida en los preceptos impugnados en que se prevé que las providencias precautorias están por debajo del derecho fundamental a las de legalidad y seguridad jurídica.

Violación al principio de **progresividad**.

- En otro aspecto, refiere que los artículos impugnados violan el de progresividad de los derechos fundamentales contenido en el artículo 1o. constitucional, en la medida en la que limita el derecho a una justicia pronta y efectiva, toda vez nada se prevé respecto de los acreedores que tienen sentencia definitiva y ejecutoriada a su favor antes de la declaración de concurso.

- La violación al principio de progresividad, en su ámbito materialmente legislativo puede originarse no sólo por la emisión de normas regresivas, sino por la situación de regresividad que conlleva la supresión de la modificación de preceptos legales que se relacionan con prerrogativas inherentes al ser humano.

Violación al principio **presunción de inocencia** en relación con el principio de buena fe.



- Le correspondía a la autoridad responsable determinar si en el caso concreto debían aplicar las providencias precautorias, en tanto se habían dictado después de que se obtuvo sentencia condenatoria; ello, siendo que la obligación consignada había sido garantizada mediante una garantía.

40. De lo anterior se advierte que la parte quejosa **no se refiere al contenido de una disposición en específico, sino sus planteamientos de inconstitucionalidad los hace depender del marco normativo en que se sustentó la providencia precautoria** dictada en el procedimiento concursal ***** por parte del Juez Décimo Cuarto de Distrito en la Ciudad de México, en el sentido de que no procedía la entrega del cheque ***** que había sido expedido por parte de la sociedad concursada durante el trámite del juicio ordinario mercantil ***** en la cual resultó finalmente condenada.

41. Particularmente, la sociedad quejosa combate la facultad con la que cuenta el juzgador que dé trámite al concurso mercantil, para prohibir los pagos de obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil, según lo dispone el artículo 37, fracción II, de la Ley de Concursos Mercantiles. Supuesto que es en el que se encuentra la parte quejosa y cuya previsión es la que estima conculcadora de sus derechos fundamentales.

42. Ello, pues, como ha quedado relatado, la sociedad quejosa obtuvo una sentencia a su favor en un juicio ordinario mercantil, cuya obligación de pago se encontraba garantizada en virtud de un cheque que se encontraba a resguardo del Juez de la causa y cuya negativa entrega constituye el acto que en última instancia causa afectación a la quejosa. Negativa que, a su vez, encuentra su fundamento en el acuerdo de diez de octubre de dos mil diecinueve, en virtud de las cuales el Juez Décimo Cuarto de Distrito en la Ciudad de México en que ordenó al Juez que conoció del juicio ordinario mercantil acatara las medidas precautorias adoptadas en el concurso mercantil.

43. Precisado entonces el alcance de lo verdaderamente impugnado por la promovente, procede entonces analizar los conceptos de violación cuyo estudio fue omitido por el Juez de Distrito del conocimiento, al considerar que el juicio resultaba improcedente.



I) Violación al principio de certeza jurídica.

44. Este Alto Tribunal ha reiterado de manera consistente que el principio de seguridad o certeza jurídica es la base sobre la cual descansa el orden jurídico nacional, cuyo contenido esencial radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y de las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad, tutelándose así que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.²

45. Al respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la jurisprudencia 144/2006,³ analizó los alcances de dicho derecho, estableciendo que éste no

² En la ejecutoria de mérito, se citó la tesis 1a. LVII/2012 (10a.), cuya reiteración integró la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), de rubro y texto: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República 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. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de 'seguridad a través del derecho'. Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437, con número de registro digital: 2002349.

³ Jurisprudencia correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, visible en la página 351, número de registro digital: 174094, cuyo criterio se comparte, de rubro y texto siguientes: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de



debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

46. Ahora bien, en su demanda de amparo, la quejosa fundamentalmente expresa vulneración a dicha garantía, a partir de los siguientes argumentos:

a) La legislación establece la posibilidad de dictar providencias precautorias, señalando que no se hagan pagos dentro de juicios, pero nada dice tratándose de cosa juzgada.

b) Que existe una antinomia en virtud de que existen dos normas que se contradicen entre sí, pues mientras la sentencia de cosa juzgada es ejecutable y sólo admite excepciones que la de pago tal y como lo establecen los códigos procesales locales.

c) Los artículos impugnados imponen mayores cargas al quejoso, en virtud de que tendrán que incurrir en mayores gastos; lo cual los deja, a su vez, un estado de inseguridad jurídica.

47. En primera instancia se advierte que los planteamientos desarrollados por la parte quejosa, los cuales se resumen con los incisos a) y b), resultan inoperantes por partir de premisas falsas, e incluso, evidentemente contradictorias; pues, por una parte, estima que la legislación es omisa en referirse a lo que debe acontecer con la "cosa juzgada" y, por otra, refiere que existe una antino-

manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad."



mia de normas. Supuestos que son incompatibles entre sí, en tanto la primera acusación se refiere a una ausencia de regulación que rija sobre un supuesto en específico, mientras que en el segundo planteamiento se estima que la misma situación de hecho se regula de dos formas que resultan disconformes entre sí.

48. Aunado a ello, no le asiste razón en lo referente a que el legislador sólo se habría referido a la posibilidad de prohibir pagos a terceros, pero nada dijo en relación con que el juzgador que lleve el trámite concursal de determinada sociedad pueda adoptar providencias precautorias por sobre "la cosa juzgada".

49. La anterior afirmación resulta errónea, en tanto que del artículo 37, fracción I,⁴ de la Ley de Concursos Mercantiles se desprende la facultad al Juez concursal de emitir providencias precautorias en la cuales se establezca "[l]a prohibición de hacer pagos de obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil," supuesto en el cual se encuentran los pagos que se refieran al pago de las obligaciones que se hubieren determinado por virtud de procedimiento judicial en el que se hubiere emitido una sentencia definitiva.

50. Ello, en virtud de que la acepción de "cosa juzgada" no puede estimarse que deba quedar contemplada expresamente en la fracción aludida, siendo que se refiere a la posibilidad de combatir una especial determinación en la que se pudiese haber resuelto sobre la existencia de una obligación de pago, y no así, a la cualidad respecto de si tal obligación de pago resulta exigible previo al inicio del concurso mercantil en el cual se estime pertinente la toma de providencias precautorias a efecto de salvaguardar la masa y, consecuentemente, la

⁴ "Artículo 37. Además de las providencias precautorias a que hace referencia el artículo 25, el visitador podrá solicitar al Juez en el transcurso de la visita la adopción, modificación o levantamiento de las providencias precautorias a las que se refiere este artículo, con el objeto de proteger la masa y los derechos de los acreedores, debiendo fundamentar en todos los casos las razones de su solicitud. "El Juez podrá dictar las providencias precautorias que estime necesarias, en cualquier etapa del procedimiento concursal, una vez que reciba la solicitud, o bien de oficio. "Las providencias precautorias podrán consistir en las siguientes: "I. La prohibición de hacer pagos de obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil."



viabilidad de la sociedad concursada, o bien, de los bienes con los cuales se pudiera hacer frente al cúmulo de obligaciones que se llegaren a advertir en el procedimiento concursal, según las reglas de prevalencia aplicables.

51. De este modo, resulta **inoperante** el argumento en que la quejosa plantea la supuesta antinomia, siendo que además de resultar contradictorio con el primer planteamiento, lo cierto es que no logra evidenciar la existencia de dos normas que resulten aplicables sobre la misma situación de hecho; de ahí que deba desestimarse por inoperante por derivar de una premisa falsa.⁵

52. En el mismo sentido, se declara **inoperante** el planteamiento reseñado con el inciso c), en tanto que en este se acusa la imposición de mayores cargas para el quejoso al tener que incurrir en mayores gastos; aspecto que más allá de no referirse a los aspectos en concreto que estima más gravosos, lo cierto es que, incluso, tal circunstancia no resulta idónea para demostrar por qué ello implica que los sujetos que se encuentran en tal circunstancia "desconozcan a lo que se deben atener" y, en ese sentido, se vea conculcada la garantía de seguridad jurídica.

53. Aunado a que dicha situación particular no puede conducir a la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por tratarse de meras afirmaciones sin sustento.⁶

⁵ Resulta aplicable la tesis de la Segunda Sala, que se comparte por esta Sala, de Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 108/2012 (10a.), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 3, página 1326, con número de registro digital: 2001825, de rubro y texto siguientes: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS. Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida."

⁶ Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 88/2003, sustentada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo criterio se comparte, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 43, con número de registro digital: 183118, que dispone lo siguiente: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA. Los argumentos que se hagan valer como conceptos de violación o agravios en contra de algún precepto, cuya inconstitucionalidad se haga depender de situaciones o circunstancias individuales o hipotéticas, deben ser declarados inoperantes, en atención a que no sería posible cumplir la finalidad de dichos argumentos consistente en demostrar la violación constitucional, dado el carácter general, abstracto e impersonal de la ley."



II) Violación al derecho de acceso a la justicia.

54. El derecho a la tutela jurisdiccional o acceso a la justicia, reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede definirse como la prerrogativa pública subjetiva que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita; esto es, sin obstáculos, a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la petición y, en su caso, se ejecute la determinación respectiva.

55. En otras palabras, este derecho despliega sus efectos en tres momentos distintos: primero, en el acceso a la justicia para evitar que se obstaculice injustificadamente la apertura de un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales y se excluya el conocimiento de una determinada pretensión; segundo, para que una vez logrado el acceso a los tribunales, se asegure que el procedimiento ante éstos permita la defensa efectiva de los derechos con las garantías del debido proceso y se obtenga resolución en un plazo razonable; y tercero, para que una vez dictada la sentencia firme que dirima la controversia, se realice su ejecución conforme a derecho.

56. En esta misma tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir su opinión sobre la interpretación del artículo 25.1 del Pacto de San José, ha indicado, entre otros aspectos, que el derecho a la protección judicial, en términos amplios, implica una "*obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales... no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquellos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley*". Dicho órgano jurisdiccional internacional también ha destacado que "*No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede*



cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial".⁷

57. Esto es, reconoce el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, lo cual constituye una vertiente del acceso a una tutela judicial efectiva, de manera que, aun cuando se limite la admisión de los medios de impugnación de alzada, se respeta aquella prerrogativa, ya que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 483/2013, efectuó las siguientes consideraciones:

"...

"Ante tales elementos, resulta inconcuso que en el actual artículo 17 constitucional se garantiza a favor de los gobernados, entre otros derechos fundamentales, el del acceso efectivo a la justicia, el que se concreta en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión jurisdiccional sobre las pretensiones deducidas, pues como deriva del propio Texto Constitucional, no se trata de un derecho incondicionado y absoluto a la prestación de esa actividad, por lo que el mismo no puede ejercerse al margen de los cauces establecidos por el legislador.

"Dicho en otras palabras, si bien se deja en manos del legislador el fijar los plazos y términos con base en los cuales se desarrollará la actividad jurisdiccional, debe estimarse que tal regulación puede limitar esa prerrogativa fundamental siempre y cuando no establezca obstáculos o presupuestos procesales que no encuentren justificación constitucional, como sucede cuando se desconoce la naturaleza jurídica del vínculo del que emanan los derechos cuya tutela se solicita, tornándolos nugatorios.

"Así es, como todo derecho fundamental, el acceso efectivo a la justicia que administran los tribunales del Estado no es absoluto, por lo que su

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párrafos 23 y 24.



ejercicio debe someterse a cauces que al limitarlo justificadamente posibiliten su prestación adecuada, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan.

"...

"En ese orden de ideas, respecto al artículo 25 de la Convención Americana, la Corte Interamericana en el criterio sustentado en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, sentencia de veinticuatro de noviembre de dos mil seis, específicamente, en su párrafo 126, ha establecido que por razones de seguridad jurídica, así como para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos de carácter judicial o de cualquiera otra índole.

"Lo anterior, de tal manera que, si bien dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. ..."
(Lo resaltado es de esta Sala).

58. Como puede observarse, el Tribunal Pleno determinó que el acceso efectivo a la justicia que administran los tribunales del Estado como parte de la tutela judicial no es absoluto, sino que su ejercicio debe someterse a cauces que, al limitarlo justificadamente, posibiliten su prestación adecuada.

59. En virtud de lo anterior, se ha podido concluir que los órganos jurisdiccionales deben estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, por lo que el poder público no puede, en principio, supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales.



60. Sin embargo, cabe subrayar que ello no quiere decir que el legislador, bajo ninguna circunstancia, pueda establecer límites u obstáculos al derecho a la tutela judicial, pues ello nos llevaría al absurdo de limitar el propio derecho a la tutela jurisdiccional junto con otras garantías constitucionales, de ahí que resulte necesario precisar cuáles son los límites a la potestad legislativa para restringir el derecho a la tutela jurisdiccional, y concretamente en lo que al acceso a la justicia concierne, dicho en otras palabras, si bien se deja en manos del legislador el fijar los plazos y términos con base en los cuales se desarrollará la actividad jurisdiccional, debe estimarse que tal regulación puede limitar esa prerrogativa fundamental siempre y cuando no establezca obstáculos o presupuestos procesales que no encuentren justificación constitucional.

61. Así, como todo derecho fundamental, el acceso efectivo a la justicia que administran los tribunales del Estado no es absoluto, por lo que su ejercicio debe someterse a cauces que, al limitarlo justificadamente, posibiliten su prestación adecuada, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan. En ese tenor, los presupuestos, requisitos o condiciones que el legislador establece para lograr tales fines, y cuyo cumplimiento puede verificarse por el juzgador, según la legislación aplicable, al inicio del juicio, en el curso de éste o al dictarse la sentencia respectiva, no pueden ser fijados arbitrariamente, sino que deben tener sustento en diversos principios y derechos consagrados o garantizados en la Constitución General de la República atendiendo, por ende, a la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan, a las prerrogativas cuya tutela se solicita y al contexto constitucional en el que ésta se da.

62. En este sentido, es necesario subrayar que este Alto Tribunal ya ha determinado que el derecho a la tutela judicial puede verse conculcado por normas que impongan requisitos impeditivos u obstáculos al acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad, respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Entonces, la prevención del artículo 17 constitucional ha de interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para establecer límites racionales para el ejercicio de los derechos de acción y defensa. En esa regulación que se encomienda al legislador, evidentemente, no pueden imponerse condicio-



nes tales que impliquen, en verdad, la negación del derecho a la tutela jurisdiccional, por constituir estorbos entre los justiciables y la acción de los tribunales.

63. Similares consideraciones fueron sostenidas por esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 1670/2003, en sesión de diez de marzo de dos mil cuatro, de donde derivó la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."⁸

64. En esos términos, los requisitos u obstáculos que establezca el legislador para obtener una resolución sobre el fondo de lo pedido, serán constitucionalmente válidos si, reconociendo la esencia del derecho al acceso efectivo a la jurisdicción, se encuentran encaminados a resguardar otros derechos, principios, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, lo que implica, incluso, que aquéllos sean congruentes con la naturaleza del derecho sustantivo cuya tutela se pide, en tal medida que su cumplimiento no implique su pérdida o grave menoscabo.

⁸ Jurisprudencia 1a./J. 42/2007, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de dos mil siete, página ciento veinticuatro, con número de registro digital: 172759, cuyo contenido literal establece: "La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos."



65. Lo anterior también encuentra sustento en el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, del siguiente tenor: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL."⁹

66. En ese contexto, se tiene que la parte quejosa estima que la aludida facultad que se concede a los Jueces mercantiles para "*prohibir pagos de obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil*" resulta violatoria del derecho de acceso a la justicia, en virtud de que se establece una limitante para efectuar el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada, esto es, impide que se cumpla una cosa juzgada.

67. Ello, en tanto que, a decir de la quejosa, se limita a los gobernados que se encuentran en posibilidad de ejecutar una sentencia, así como a las autoridades

⁹ Jurisprudencia P./J. 113/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 5, con número de registro digital: 188804, cuyo contenido es el siguiente: "De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da."



en sus facultades para compensar de oficio aquellas cantidades que considere procedentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 constitucional.

68. Ahora bien, a fin de dar respuesta integral a tales planteamientos, es menester hacer énfasis en torno al alcance y finalidad de las medidas cautelares en materia mercantil, pues es precisamente a partir del dictado de una de ellas, que la quejosa deriva la imposibilidad de ejecutar su sentencia y, consecuentemente, obtener el cheque mediante el cual la concursada garantizaba el adeudo que tenía a su favor.

69. Al respecto, esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 415/2012,¹⁰ estableció que las medidas cautelares *"se definen como los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso"*.

70. Aunado a ello, se indicó que:

- Tales medidas tienden: (i) por un lado, a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo que en su caso llegare a dictarse y (ii) por otro, a lograr que la sentencia de fondo tenga eficacia práctica.

- Dentro de esas medidas cautelares –cómo género–, el legislador regula diversas especies, siendo por ello importante distinción entre *"medida cautelar' para referir al instrumento procesal en general, como género, que tiende a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo y a lograr que esa sentencia tenga eficacia práctica"* y *"medidas cautelares como especie' para referir a los instrumentos procesales previstos en las leyes cuya denominación, términos y condiciones especiales o particulares de operación en un determinado proceso, corresponde al legislador"*.

71. De manera más reciente, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado al respecto al resolver el amparo en

¹⁰ Resuelta en sesión de seis de febrero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (en contra del voto del Ministro Cossío Díaz).



revisión 25/2020, en sesión de diecinueve de agosto de dos mil veinte.¹¹ De tal precedente destacan las consideraciones siguientes:

"Chiovenda, por su parte, las define de la siguiente manera: 'si falta la declaración judicial o contractual apta para la ejecución forzosa (título ejecutivo), o si la ejecución misma exige un plazo más o menos largo y mientras tanto se presentan tales circunstancias que impiden en todo o en parte, o hacen más difícil o gravosa la adquisición del bien al cual se aspira en el día en que esté declarada la voluntad de la ley o esté pronta para despacharse la ejecución, se puede prevenir este peligro, o acelerando la ejecución en los límites permitidos en la ley ... o con otras resoluciones dirigidas a conservar el estado actual de cosas.'

"Señala que esas medidas especiales, determinadas por peligro o urgencia, se dictan con anterioridad a que esté declarada la voluntad concreta de la ley que garantiza un bien, o antes de que se lleve a cabo su actuación, como garantía de ésta, varían según la diversa naturaleza del bien que se pretende y parten de la necesidad efectiva y real de alejar el temor de un daño jurídico. El derecho a la resolución cautelar es un derecho del Estado fundado en la necesidad general de la tutela del derecho.

"Se trata de los mecanismos utilizados para impedir la realización de actos que pudieran hacer ilusorio el desenvolvimiento de un procedimiento y de su resultado, de manera que su objeto es asegurar, con anticipación provisoria, la eficacia del procedimiento y de la decisión favorable que pudiera dictarse en él.

"En este sentido, la actividad cautelar se dirige a asegurar el desenvolvimiento eficaz de los fines generales de la jurisdicción.

"Como requisito de efectividad de la medida cautelar, ordinariamente se exige al solicitante de la medida, el otorgamiento de una caución a favor de aquel que deberá de soportarla. Podetti considera a la fianza o caución, el tercer presu-

¹¹ Asunto resuelto por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



puesto de la medida cautelar, que asegure al contrario el resarcimiento de los daños que pudiera ocasionarle, si hubiera sido pedida sin derecho.

"Para Podetti, las medidas cautelares pueden clasificarse, conforme a su materia, en tendentes al aseguramiento de cosas, personas o elementos de prueba. Si se trata de asegurar cosas o bienes, se busca mantener su valor económico para hacer posible una futura ejecución (embargo preventivo) o bien, mantenerlos en la situación en la cual se encontraban en el momento de dictarse la medida, con lo cual se busca, además de mantener en lo posible, su valor económico, se procura que su situación especial y su estado no cambien, en cuanto que cualquier alteración del *statu quo* podría beneficiar o perjudicar a uno de los litigantes y aún a terceros. Se busca inmovilizar los bienes, o mediante la publicidad, hacer conocer a terceros que está en discusión o se va a discutir el derecho que los actuales titulares ostentan sobre ellos.

"De ahí que las medidas cautelares permiten al acreedor asegurar, para el caso de que obtenga sentencia favorable, el cumplimiento de la obligación del deudor y, por ende, esas medidas no son constitutivas de ningún derecho adicional ajeno al que será o es motivo de la controversia en la que deberá decidirse sobre la procedencia de su acción.

"De la tesis jurisprudencial P./J. 21/98 se desprenden los siguientes atributos de las medidas cautelares: (i) constituyen resoluciones provisionales, generalmente accesorias y sumarias; (ii) son accesorias en tanto la afectación a la esfera jurídica de la parte que la resiente no constituye un fin en sí mismo, y sumarias debido a que se tramitan en plazos breves; (iii) tienen por objeto reaccionar preventivamente ante el peligro que puede suponer la dilación de una acción definitiva, supliendo interina o provisionalmente la falta de una resolución definitiva (final) y asegurando la existencia o, cuando menos, la eficacia de un derecho; y, (iv) proceden en casos considerados de interés público, ante situaciones que se reputan antijurídicas.

"Desde el punto de vista de su justificación, las características antes descritas evidencian que las medidas cautelares son una reacción por parte de los órganos legislativos, frente a la necesidad de regular mecanismos de acción preventiva para tutelar provisionalmente derechos cuya protección se estima de



interés público y cuya existencia o efectividad puede peligrar por el simple transcurso del tiempo, ante situaciones que se presumen antijurídicas. Esto ocurre, por mencionar un ejemplo, en casos donde se deban asegurar bienes para el cumplimiento de cierto tipo de obligaciones. Así, el establecimiento de este tipo de medidas obedece a un ejercicio de valoración previo y en abstracto por parte del órgano legislativo que las reguló, respecto a la importancia de intervenir en ciertos casos para salvaguardar el objeto de la litis o para evitar daños con dimensiones materialmente irreparables, al menos en un sentido de restitución.

"Por lo que hace a las medidas cautelares en la legislación nacional, el sistema prevé una amplia variedad. Entre las más comunes se encuentra el embargo, secuestro de bienes, la retención o aseguramiento de bienes (Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código de Comercio). También el arraigo de persona, que el Código de Comercio actualmente denomina radicación de personas.

"De manera que las medidas cautelares son mecanismos autorizados por la ley para garantizar todo derecho con probabilidad de insatisfacción, mediante la salvaguarda de una situación de hecho, el aseguramiento de bienes, cosas o personas para garantizar la eventual realización de la sentencia, o la anticipación de ciertos efectos provisorios de la sentencia de mérito, a fin de evitar la afectación que podría causar la dilación en la resolución de la cuestión sustancial controvertida o la inutilidad del proceso mismo."

72. De la transcripción referida, resulta de especial relevancia para el caso que aquí se resuelve las siguientes conclusiones:

- Que las providencias precautorias parten de la necesidad efectiva y real de alejar el temor de un daño jurídico. El derecho a la resolución cautelar es un derecho del Estado fundado en la necesidad general de la tutela del derecho.

- Que estos se tratan de mecanismos utilizados para impedir la realización de actos que pudieran hacer ilusorio el desenvolvimiento de un procedimiento y de su resultado, de manera que su objeto es asegurar, con anticipación provisorio, la eficacia del procedimiento y de la decisión favorable que pudiera dictarse en él.



- Que son una reacción por parte de los órganos legislativos, frente a la necesidad de regular mecanismos de acción preventiva para tutelar provisoriamente derechos cuya protección se estima de interés público y cuya existencia o efectividad puede peligrar por el simple transcurso del tiempo, ante situaciones que se presumen antijurídicas; y que,

- Las medidas cautelares son mecanismos autorizados por la ley para garantizar todo derecho con probabilidad de insatisfacción, mediante la salvaguarda de una situación de hecho, el aseguramiento de bienes, cosas o personas para garantizar la eventual realización de la sentencia, o la anticipación de ciertos efectos provisorios de la sentencia de mérito, a fin de evitar la afectación que podría causar la dilación en la resolución de la cuestión sustancial controvertida o la inutilidad del proceso mismo.

73. En el presente caso, las providencias precautorias se dictaron dentro de un procedimiento concursal cuya finalidad principal se encuentra establecida en el artículo 1o. de la Ley de Concursos Mercantiles, al disponer que constituye un propósito de interés público el "*conservar las empresas y evitar que el incumplimiento generalizado de las obligaciones de pago ponga en riesgo la viabilidad de estas y de las demás con las que mantenga una relación de negocios. Con el fin de garantizar una adecuada protección a los acreedores frente al detrimento del patrimonio de las empresas en concurso, el Juez y los demás sujetos del proceso regulado en esta ley deberán regir sus actuaciones, en todo momento, bajo los principios de trascendencia, economía procesal, celeridad, publicidad y buena fe*".

74. En ese tenor, si bien por virtud del marco jurídico previsto se suspende la posibilidad de hacer pagos sobre obligaciones de pago vencidas, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que **la limitación a este derecho de cobro se encuentra justificada**, por una parte, en el interés público el conservar las empresas y evitar que el incumplimiento generalizado de las obligaciones de pago ponga en riesgo la viabilidad de las mismas y de las demás con las que mantenga una relación de negocios; ello, como un mecanismo por virtud del cual se posibilita la rehabilitación de la sociedad concursada, mediante los diversos medios que ofrece la legislación mercantil para mantener



en operación a una sociedad mercantil y con ello evitar consecuencias desfavorables mayores en el entorno económico que pudieran resultar de no adoptarse.

75. Y, por otro lado, ello responde a la inminente naturaleza provisional de la medida, la cual pausa únicamente el pago de una deuda ya determinada, y no así la existencia de la propia obligación de pago. De ahí que no pueda considerarse que el artículo posibilita la privación de un derecho, sino únicamente su exigibilidad durante el trámite de un concurso mercantil hasta la resolución correspondiente.

76. En efecto, por lo que respecta al primero de los objetivos apuntados, cabe destacar que la figura del concurso tuvo a la vista el valor intrínseco de la empresa por la importancia que representa a la comunidad, es decir, la existencia de una fuente de trabajo que a su vez genera recursos, así como un espacio de creación y desempeño humanos. De manera que dicho procedimiento surge como un mecanismo para asegurar el retorno de los créditos de los acreedores, mediante un sistema de recuperación de créditos individuales eficiente, ya que el derecho no puede permitir que haya obligaciones que queden sin cumplirse, ni derechos que no puedan hacerse valer. Pero, además, debe permitir al deudor la oportunidad de lograr una reestructuración de su empresa y de sus adeudos y, en su caso, dar pauta a que sus bienes sean valuados en conjunto para tener un mayor valor de retorno, de modo que no quede a merced del primer acreedor que llegue a ejecutarlo.

77. De conformidad con los trabajos legislativos que antecedieron a la emisión del decreto de promulgación de la Ley de Concursos Mercantiles,¹² dicha ley buscó asumir el deber constitucional del Estado Mexicano de impulsar un crecimiento económico sano y sostenido del país que ofrezca oportunidades de desarrollo a toda la población.

78. En la exposición de motivos de la citada ley se expuso la necesidad de que el marco jurídico que regula la actividad económica corresponda al avance de la sociedad para impulsar un crecimiento económico sano y sostenido, que

¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de dos mil.



ofrezca oportunidades de desarrollo a toda la población y que ofrezca certidumbre y confianza en la solución de conflictos entre particulares en los que facilite la reasignación eficiente de los recursos productivos en la economía y contribuya a que la salida de empresas de los mercados afecte lo menos posible su entorno social y económico.

79. Por lo que la legislación concursal desempeña un papel estratégico para ordenar los procesos de restructuración de empresas, buscando en primer término aprovechar la experiencia y conocimientos del empresario y, por otra parte, procurar que los acreedores, ya sea comerciales o financieros, también puedan continuar operando; además de que, cuando es el caso que las empresas han dejado de ser viables, el Estado desempeñe un papel fundamental en la reasignación de factores productivos, de modo que los trabajadores puedan encontrar nuevas fuentes de empleo productivo y bien remunerado en tanto que los bienes sean aprovechados por otras empresas más productivas, procurando que, en ese proceso, los acreedores y los comerciantes obtengan el mayor valor de la empresa o de los bienes que la integran y con oportunidad puedan retomar otros negocios y actividades que contribuyan al bienestar general de la sociedad, apreciando además, que en ese contexto, la situación de una empresa que enfrenta problemas económicos o financieros que amenacen su supervivencia se constituye en un objeto de interés público, el cual requiere una participación congruente con la realidad económica, apoyándose en las instituciones para la impartición de justicia y, por otra parte, en la experiencia y conocimientos que agentes independientes puedan aportar a este tipo de procesos.

80. De manera complementaria, el dictamen de la Cámara de Origen –Senadores– expuso, entre otras cosas, que la materia concursal es un tema de interés público porque las circunstancias que llevan a los problemas económicos y financieros de un empresario no sólo afectan a su empresa, sino también a todos aquellos que tienen una relación con ella, como son los proveedores de materias primas y servicios, empleados y acreedores; que la ejecución desordenada de las acciones individuales de una multiplicidad de acreedores atenta contra el valor social de las empresas viables, generadoras de empleos productivos y de riqueza para la sociedad, en contra de los derechos del comerciante y de sus acreedores; y que la importancia de un procedimiento colectivo, que dé un trato equitativo a todos los involucrados y que al mismo tiempo respete sus



derechos, hace posible la canalización de recursos a favor de proyectos rentables y productivos que aportan a la sociedad fuentes de empleo y los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población.

81. En ese orden, en lo que interesa, se destacaron directrices que inspiraron la legislación, entre ellas, se precisó:

"... Además, una vez que la empresa ha incurrido en incumplimiento generalizado de sus obligaciones, la ley debe contribuir a que las partes puedan alcanzar acuerdos privados con la menor participación del Estado o si ello no es posible, se ejecuten expedita y ordenadamente los derechos, en las mejores condiciones posibles. Concretamente, los criterios más importantes que orientaron el desarrollo de la Iniciativa fueron los siguientes:

"...

"h) Simplificar los trámites judiciales y procedimientos administrativos para hacerlos más transparentes y expeditos, reduciendo oportunidades e incentivos para litigios frívolos."

82. En semejantes condiciones se emitió el dictamen de la Cámara Revisora, Diputados.

83. Con base en lo anterior, se puede advertir la finalidad destacada de esa legislación, que como se ha referido, es regular el proceso de concurso mercantil desde la perspectiva de conservar las empresas y evitar que el incumplimiento generalizado de las obligaciones de pago ponga en riesgo la viabilidad de la empresa así como de las diversas sociedades con las que aquélla mantenga una relación de negocios, y sólo cuando no haya condiciones de reestructurar las finanzas de la concursada, se procederá a la quiebra, con el objeto de proceder a la liquidación con la consecuente enajenación de sus unidades productivas o de sus bienes para el pago de los créditos reconocidos.

84. Consecuentemente, en contraposición a lo expuesto por la quejosa, la medida precautoria lejos de generar algún obstáculo al principio de acceso a la justicia; se erige como un mecanismo de protección jurídico patrimonial, con lo



cual se da prioridad a la salvaguarda de los bienes de la concursada a fin de que no sean dilapidados en detrimento de los acreedores que eventualmente concurrirán al procedimiento de concurso mercantil.

85. De manera que tales medidas cautelares crean un estado jurídico provisional, evitando el desequilibrio entre las partes, pues a partir de su dictado, el juzgador propicia la defensa del patrimonio de la concursada, máxime si consideramos que el legislador optó por un esquema en el que los bienes de la empresa se visualizaran como "un todo", es decir, en lugar de aislarlos para que fueran ejecutados por acreedores individuales, estimó más redituable la satisfacción de las deudas de manera grupal, haciendo la división de los acreedores dentro del propio procedimiento.

86. A partir de lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es **infundado** el planteamiento con el cual la parte quejosa pretende evidenciar la invalidez de las medidas provisionales, a la luz del artículo 17 constitucional, en tanto que ésta medida lejos de constituir un obstáculo al derecho fundamental de acceso a la justicia, se erige como un instrumento de tutela, pues se trata de un mecanismo en virtud del cual se permite la satisfacción ordenada de los créditos que recaigan sobre la sociedad concursada, de acuerdo con las reglas de prevalencia que establecidos en el capítulo II "De la graduación de créditos".¹³

¹³ Del cual destacan los artículos siguientes:

"Artículo 217. Los acreedores se clasificarán en los grados siguientes, según la naturaleza de sus créditos:

"I. Acreedores singularmente privilegiados;

"II. Acreedores con garantía real;

"III. Acreedores con privilegio especial;

"IV. Acreedores comunes; y,

"V. Acreedores subordinados."

"Artículo 221. Los créditos laborales diferentes de los señalados en la fracción I del artículo 224 y los créditos fiscales se pagarán después de que se hayan cubierto los créditos singularmente privilegiados y los créditos con garantía real, pero con antelación a los créditos con privilegio especial.

"En caso de que los créditos fiscales cuenten con garantía real, para efectos de su pago se estará a lo dispuesto en el artículo 219 de esta ley hasta por el importe de su garantía, y cualquier remanente se pagará en los términos del primer párrafo de este artículo."

"Artículo 223. No se realizarán pagos a los acreedores de un grado sin que queden saldados los del anterior, según la prelación establecida para los mismos."



87. A mayor abundamiento, cabe destacar que no se deja en estado de indefensión a la quejosa, ni se limita su acceso a la justicia, dado que con independencia que la medida precautoria haya paralizado la entrega de la garantía a su favor, de cualquier manera está en aptitud de comparecer al concurso mercantil a fin de que se le reconozca en su calidad de acreedor garantizado en tanto que, a partir del desenvolvimiento del juicio mercantil en donde la empresa ahora concursada emitió el cheque como garantía para cubrir el crédito adeudado, cuenta con un gravamen a su favor sobre los bienes de la comerciante, el cual deberá ser reconocido sólo por detrás de los adeudos e indemnizaciones de los trabajadores de la concursada.

iii) Violación a los principios de inocencia y no regresividad.

88. Por último, resultan **inoperantes** los motivos de agravio en que se estima que los artículos impugnados son violatorios de los principios de inocencia y no regresividad.

89. En cuanto al primer principio, se estima que dicho planteamiento resulta inoperante, en tanto parte de la falsa premisa de que tal principio resulta aplicable al contexto en que se desarrolla el procedimiento concursal en el cual se dictan las medidas precautorias; siendo que éste alude a la imposición de sanciones derivado de la comisión de un ilícito, en el desarrollo del derecho punitivo o sancionador, ya sea penal, administrativo o fiscal.

"Artículo 224. Son créditos contra la masa y serán pagados en el orden indicado y con anterioridad a cualquiera de los que se refiere el artículo 217 de esta ley:

"I. Los referidos en la fracción XXIII, apartado A, del artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias;

"II. Los contraídos para la administración de la masa por el comerciante con autorización del conciliador o síndico o, en su caso, los créditos indispensables para mantener la operación ordinaria de la empresa y la liquidez necesaria durante la tramitación del concurso mercantil. En este último supuesto, se perderá todo privilegio y preferencia en el pago en caso de otorgarse dichos créditos en contravención a lo resuelto por el Juez o a lo autorizado por el conciliador, así como en caso de resolverse mediante sentencia firme que los créditos fueron contratados en fraude de acreedores y en perjuicio de la masa;

"III. Los contraídos para atender los gastos normales para la seguridad de los bienes de la masa, su refacción, conservación y administración; y,

"IV. Los procedentes de diligencias judiciales o extrajudiciales en beneficio de la masa.

"V. (Derogada, D.O.F. 27 de diciembre de 2007)."



90. De ahí que, toda vez que la imposición de las medidas cautelares aquí impugnadas no encuentra su motivación en la determinación de culpabilidad o inocencia de los particulares, resulta por tanto improcedente el análisis de este a la luz de tal garantía.

91. Misma calificativa debe otorgarse a lo expresado por la inconforme respecto a que se violenta el principio de no regresividad. Ello, en tanto que la parte recurrente fue omisa en brindar un parámetro de comparación a partir del cual pudiera determinarse la regresividad en la construcción legislativa actual respecto a una previa, o bien, la existencia de una obligación progresiva que en el caso motivare la modificación del marco jurídico aplicable.

92. En esos términos, al resultar inoperantes e infundados los conceptos de violación analizados, lo procedente es negar el amparo en relación con los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37 y 38 de la Ley de Concursos Mercantiles.

93. SÉPTIMO.—**Devolución de autos al Tribunal Colegiado de Circuito.** Una vez agotado el estudio de constitucionalidad, esta Primera Sala determina que lo procedente es devolver los autos al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que previno en el conocimiento del asunto, a fin de que se pronuncie respecto de los temas de legalidad hechos valer por la parte quejosa, en relación con los actos de aplicación de los artículos impugnados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio respecto de los actos reclamados del presidente de la República, consistentes en la discusión, aprobación, y expedición de los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37 y 38 de la Ley de Concursos Mercantiles.

TERCERO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a los quejosos en contra de los artículos 25 y 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37 y 38 de



la Ley de Concursos Mercantiles, en términos del considerando sexto de la presente ejecutoria.

CUARTO.—Devuélvanse los autos al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en términos de lo dispuesto en el considerando séptimo del presente fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las señoras y los señores 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, quien está con el sentido, pero se aparta del párrafo ochenta y siete.

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

Nota: La tesis aislada 2a. CLXXV/2000 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 447, con número de registro digital: 190630.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

MEDIDAS CAUTELARES O PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS DICTADAS EN CONCURSOS MERCANTILES. LA PROHIBICIÓN DE HACER PAGOS DE OBLIGACIONES VENCIDAS CON ANTERIORIDAD A LA SOLICITUD



O DEMANDA DE CONCURSO MERCANTIL, ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE LA MATERIA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Hechos: Derivado de la condena a una persona moral demandada en un juicio ordinario mercantil, se ordenó la entrega de un cheque exhibido como garantía a favor de la parte actora. En un diverso procedimiento se demandó la declaración de concurso mercantil de la referida persona moral, en donde posteriormente se dictó como medida cautelar la prohibición de hacer pagos de obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil, por lo que el juzgador concursal ordenó la adopción de las medidas conducentes a fin de que no se hiciera entrega del título de crédito aludido. En cumplimiento, el Juez ordinario mercantil determinó la imposibilidad de entregar a la parte vencedora el cheque exhibido a favor de la actora. Inconforme, la demandante promovió juicio de amparo, alegando la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Concursos Mercantiles, que constituyen el marco normativo para las medidas de aseguramiento en dicho procedimiento. El juzgador federal sobreseyó en el juicio de amparo, por lo que la parte quejosa acudió a la revisión, en donde el Tribunal Colegiado de Circuito levantó el sobreseimiento decretado y ordenó la remisión del asunto a este Alto Tribunal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la providencia precautoria consistente en la prohibición de hacer pagos sobre obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil, establecidas en el artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles, no contraviene el principio de acceso a la justicia.

Justificación: Ello, debido a que los artículos 25, 26, párrafo segundo, 30, fracción II, 37 y 38 de la Ley de Concursos Mercantiles, establecen la facultad de la que goza el juzgador que admita un concurso mercantil de una sociedad que se presume ilíquida, para que adopte las medidas cautelares o providencias precautorias que considere necesarias a fin de evitar que se ponga en riesgo la viabilidad de la sociedad concursada, para lograr salvaguardar el interés público. Ahora bien, dentro de dichas medidas se encuentra la establecida en la fracción I, del artículo 37 del ordenamiento



aludido, en donde se comprende el supuesto relativo a la prohibición de los pagos que se refieran a las obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil, se encuentran inmersos los pagos que se refieran a las obligaciones que se hubieren determinado por virtud de un diverso procedimiento judicial en el que se hubiere emitido una sentencia definitiva condenatoria en contra de la concursada. Sin que pueda estimarse que dicha determinación vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva puesto que, por un lado, la suspensión de la posibilidad de hacer pagos sobre obligaciones vencidas encuentra sustento en el interés público de evitar que las empresas incumplan de manera generalizada con las obligaciones de pago, lo anterior, a efecto de mantener un mecanismo que posibilite su rehabilitación y, por otro, dado que la naturaleza provisional de las medidas cautelares, únicamente tiene como finalidad suspender el pago de una deuda ya determinada y no así la existencia de la propia obligación de pago. De ahí que no pueda considerarse que dicha limitación posibilita la privación de un derecho, sino únicamente su exigibilidad durante el trámite de un concurso mercantil hasta su resolución. Consecuentemente, dicha medida precautoria lejos de generar algún obstáculo, se erige como un mecanismo de protección jurídico patrimonial, con lo cual se da prioridad a la salvaguarda de los bienes de la concursada a fin de que no sean dilapidados en detrimento de los acreedores que eventualmente concurrirán al procedimiento de concurso mercantil.

1a./J. 27/2022 (11a.)

Amparo en revisión 41/2021. Comercializadora e Importadora de Productos Químicos, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se aparta del párrafo ochenta y siete, 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 de jurisprudencia 27/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de abril de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



MEDIDAS CAUTELARES O PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS EN CONCURSOS MERCANTILES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE LA MATERIA NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

AMPARO EN REVISIÓN 357/2021. NAVISTAR FINANCIAL, S.A. DE C.V., SOFOM, E.N.R. 2 DE FEBRERO DE 2022. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: FERNANDO SOSA PASTRANA.

SUMARIO

Una persona moral presentó su solicitud de concurso mercantil. El Juez federal del conocimiento lo admitió a trámite y concedió las medidas cautelares solicitadas. Otra persona moral interpuso recurso de revocación contra tal concesión, el cual fue declarado infundado. Inconforme, esta última promovió juicio de amparo indirecto en el que alegó la inconstitucionalidad del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles. El Juez constitucional sobreseyó en el juicio respecto de ciertos actos y negó la protección constitucional contra el precepto legal de referencia. De nuevo en desacuerdo, la quejosa interpuso el recurso de revisión que ahora se resuelve.

CUESTIONARIO

¿El párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles es inconstitucional?

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de dos de febrero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

Correspondiente al amparo en revisión 357/2021, interpuesto por Navistar Financial, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple Entidad No Regulada, (en adelante se le denominará "Navistar"), por conducto de su autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo,



*****, contra la sentencia dictada el treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve en los autos del juicio de amparo indirecto 943/2018 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materias Civil y de Trabajo en el Estado de Nuevo León.

I. ANTECEDENTES

1. **Concurso Mercantil.** Grupo SENDA Autotransporte, Sociedad Anónima de Capital Variable (en adelante se le denominará "SENDA") presentó su solicitud de concurso mercantil. El conocimiento del asunto correspondió a la Juez Primera de Distrito en Materia Civil y de Trabajo en el Estado de Nuevo León, quien lo admitió a trámite y concedió las medidas cautelares solicitadas por SENDA.

2. Después de varias actuaciones procesales, Navistar interpuso recurso de revocación contra las medidas cautelares que –a su parecer– violan sus derechos humanos, a saber:

A) Que SENDA y sus subsidiarias mantengan la posesión de sus camiones.

B) Que no puede requerir, ejecutar o recuperar la posesión de los camiones que rentó a SENDA.

C) Que no puede solicitar la suspensión, revocación o cancelación del registro de los contratos de arrendamiento en el Registro Único de Bienes Muebles.

D) Que SENDA y sus subsidiarias se encuentren impedidas para realizar pago alguno de sus obligaciones que van a vencer de forma inminente.

E) Que aun y cuando no recibirá el pago de las rentas, no puedan cobrarse las mismas de los depósitos entregados a SENDA y sus subsidiarias al inicio de los contratos de arrendamiento.

3. El conocimiento del recurso de revocación correspondió a la Juez Primero de Distrito en Materias Civil y de Trabajo en el Estado de Nuevo León, quien lo declaró infundado.



4. **Juicio de amparo indirecto.** Inconforme con esta determinación, Navistar Financial, por conducto de su apoderado jurídico, *****, mediante escrito que presentó el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias Civil y de Trabajo en el Estado de Nuevo León, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y actos que a continuación describen:

A) **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación (el diez de enero de dos mil catorce) del segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles.

B) **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**, la aprobación del segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles.

C) **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, la aprobación del segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles.

D) **Jueza Primero de Distrito en Materia Civil y de Trabajo en el Estado de Nuevo León**, los autos de veintitrés y veintiséis de julio de dos mil dieciocho y la sentencia del recurso de revocación de tres de septiembre del mismo año dictada dentro de los autos del concurso mercantil de SENDA, con número de expediente 84/2018, por medio de la cual la señora Juez declaró infundado el recurso de revocación interpuesto por Navistar en contra de los ya citados autos.

5. El conocimiento de la demanda correspondió a la Juez Segunda de Distrito en Materias Civil y de Trabajo en el Estado de Nuevo León, donde quedó registrado como juicio de amparo indirecto 943/2018.

6. Seguido el trámite correspondiente, el Juez de amparo en cita dictó sentencia el treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, en el sentido de sobreseer respecto a los actos reclamados a la Jueza Primero de Distrito en Materia Civil y de Trabajo en el Estado de Nuevo León y negar la protección constitucional respecto al resto de las autoridades.



7. **Recurso de revisión.** Inconforme con tal sentencia de amparo, Navistar, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de revisión.

8. El conocimiento del citado medio de impugnación tocó al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, donde quedó registrado como amparo en revisión 385/2019.

9. Los Magistrados integrantes de tal órgano de amparo, mediante resolución que dictaron el quince de julio de dos mil veintiuno, ordenaron la remisión del recurso a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo anterior al estimar que en el caso subsistía el estudio de constitucionalidad del artículo 37, segundo párrafo, de la Ley de Concursos Mercantiles.

10. Recibidos los autos en este Alto Tribunal, mediante acuerdo que dictó el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de agosto del propio año, ésta reasumió su competencia originaria para conocer del presente asunto; lo admitió a trámite, se turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y se envió a esta Primera Sala.

11. Finalmente, a través de proveído que la Ministra presidenta de esta Primera Sala dictó el tres de noviembre siguiente, este órgano jurisdiccional se avocó a su resolución y se ordenó el envío de los autos al Ministro ponente para la elaboración de proyecto de resolución correspondiente.

II. PRESUPUESTOS PROCESALES

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente **competente** para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a), 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y conforme a lo previsto en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal. Lo anterior, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.



13. En cuanto a la **legitimación**, esta Primera Sala advierte que el presente recurso de revisión fue interpuesto por parte legitimada, en tanto, lo fue por ***** , autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo de Navistar, persona moral a la que se le reconoció el carácter de quejosa en el juicio de amparo indirecto 943/2018 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materias Civil y de Trabajo en el Estado de Nuevo León, cuya sentencia es recurrida a través del presente medio de impugnación.

14. Por otra parte, el presente medio de impugnación fue presentado de forma **oportuna**. La sentencia de amparo recurrida fue notificada de forma personal a Navistar, por conducto de su autorizada ***** , el lunes tres de junio de dos mil diecinueve, es decir, martes cuatro. De ahí que el plazo de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo transcurrió del miércoles cinco al martes dieciocho de junio de dos mil diecinueve, debiéndose descontar de dicho cómputo los días ocho, nueve, quince y dieciséis del propio mes, en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo. Por lo que, si el recurso de revisión se presentó el martes dieciocho de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias Civil y de Trabajo en el Estado de Nuevo León con sede en Monterrey, su interposición resulta oportuna.

15. Finalmente, esta Primera Sala no advierte causales de improcedencia que hayan sido planteadas por las partes y cuyo estudio hubiera sido omitido por la Juez de Distrito, al respecto cabe precisar que, en el considerando primero de la resolución que dictó el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito en el amparo en revisión 385/2019, se aduce que las causales de improcedencia planteadas por el presidente de la República, fueron debidamente estudiadas por el Juez de Distrito de origen, determinaciones que no fueron controvertidas, por lo que deben quedar firmes.

16. Ello, aunado a que este Máximo Tribunal, de un examen acucioso de las constancias de autos que conforman el presente juicio de amparo, no advierte de manera oficiosa la materialización de algún motivo diverso de improcedencia.



III. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

17. Para delimitar la problemática jurídica del presente asunto se torna necesario sintetizar los argumentos de la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia constitucional recurrida y los agravios propuestos por el recurrente.

18. **Conceptos de violación.**

a. El quejoso argumentó, en su primer concepto de violación, en lo que interesa para la resolución del presente medio de impugnación, esencialmente, que:

b. El párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles es inconstitucional al transgredir el principio de legalidad y la garantía de seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que el juzgador puede dictar cualquier medida cautelar en un procedimiento de concurso mercantil, sin precisar cuáles son los requisitos o presupuestos que el Juez debe corroborar que se actualicen para el dictado de la medida cautelar; y porque no establece límite alguno respecto a qué tipo de medida puede dictar el juzgador ni a quiénes puede afectar la medida cautelar.

c. También se argumenta que la referida disposición legal deja en completo estado de indefensión a los gobernados ante las facultades amplísimas del juzgador para poder dictar cualquier tipo de medida cautelar, tomando en consideración cualquier presupuesto para su otorgamiento y afectando la esfera jurídica de cualquier persona, lo que dijo, trae como consecuencia que el juzgador pueda elegir de forma arbitraria qué requisitos deben actualizarse para conceder la medida cautelar; y que permite apartarse de la Teoría General de las Medidas Cautelares que prevé que todo juzgador, antes de dictar una medida cautelar, debe verificar que se actualicen los requisitos de: a) apariencia del buen derecho; b) peligro en la demora; c) otorgamiento de caución; y, d) balance positivo de intereses; situación esta última que, según adujo la quejosa, es violatoria del principio de legalidad y de la garantía de seguridad jurídica, porque conforme al precepto impugnado, el Juez podría llegar al extremo de no analizar presupuesto alguno para el otorgamiento de las medidas, afectando de forma directa e



inmediata la esfera jurídica del destinatario de la medida, el cual no tiene derecho de audiencia previa.

d. Sobre diversa línea argumentativa, se planteó que la referida disposición legal tampoco prevé el requisito de que el solicitante de la medida otorgue una caución para garantizar los posibles daños y perjuicios que se le pudieran ocasionar al destinatario de la misma; y que se contrapone a todas las demás normas que regulan las medidas cautelares en los procedimientos judiciales, pues en ellas sí se prevé claramente cuáles son los presupuestos que el Juez debe verificar antes del dictado de la medida cautelar, como por ejemplo los artículos 128 de la Ley de Amparo, 1168 del Código de Comercio y 379 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los cuales cumplen con el principio de legalidad y la garantía de seguridad jurídica.

e. Finalmente, se argumentó que no establece límites en cuanto al tipo de medidas que puede dictar el Juez y los destinatarios de dichas medidas, lo cual trae inseguridad jurídica porque un Juez puede dictar cualquier tipo de medida cautelar afectando a cualquier persona, incluyendo las que no tienen relación jurídica o de negocios con la solicitante o demandada del concurso mercantil, e incluso beneficiando a personas que no se encuentran en una situación de incumplimiento generalizado de sus obligaciones, situación que genera a los gobernados un completo estado de incertidumbre respecto de las medidas cautelares que puede dictar un Juez en el procedimiento de concurso.

19. Sentencia de amparo.

a. La Juez de Distrito partió de la base de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica, consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, en la medida en que tutela el derecho del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en estado de indefensión; que la esencia del derecho a la seguridad jurídica versa sobre la premisa relativa a "*saber a qué atenerse*" respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad, y, respecto de los actos legislativos, exige el establecimiento de normas que otorguen certeza a los gobernados; y que, a pesar de que el artículo 16 de la Ley Fundamental



contenga la tutela de la seguridad jurídica de la situación del gobernado frente a la regulación existente y la conducta del Estado, no debe entenderse en la dimensión que el ordenamiento jurídico –y en específico las porciones normativas–, deben señalar de manera especial el procedimiento que regula las relaciones entre los particulares y las autoridades, sino únicamente constriñe a que la ley de que se trate contenga los elementos mínimos y necesarios para hacer valer el derecho del interesado y evitar así, que se generen actitudes arbitrarias por parte del poder público.

b. Después consideró que el principio constitucional de seguridad jurídica tiene por objeto, a nivel normativo, desde un aspecto positivo, que los gobernados tengan plena certeza del contenido del ordenamiento jurídico existente, a grado tal que puedan conocer los alcances y consecuencias de las hipótesis normativas que el legislador ha contemplado, así como también el ámbito de competencia y de actuación de las instituciones y autoridades del poder público, para que con ello, desde un ámbito negativo, estén en aptitud de evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y, en caso de que ello suceda, poder acceder a los remedios jurídicos o medios de defensa conducentes; y que el alto Tribunal de la Nación ha reiterado su criterio en el sentido de que los derechos de legalidad y seguridad jurídica tutelados por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación, a fin de que: a) El gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice; b) El actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria; c) Que en relación con la norma, ésta contenga los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado, y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades; y, d) Que resulta innecesario que en todos los supuestos de la norma se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de forma sencilla para dejar en claro la manera en que debe hacerse valer el derecho por el gobernado, así como las facultades y obligaciones de la autoridad.

c. Un punto importante a destacar de la sentencia de amparo, es que consideró que no puede dejarse de lado que la seguridad jurídica se trata de un



principio complejo, y abarca desde la certeza ordenadora hasta la certidumbre jurídica, que se trata de los diferentes momentos de una porción normativa; que el inicio lo marca la certeza ordenadora que, como su propio nombre lo indica, es la que brindará de fuerza vinculante a la norma emitida por el Poder Legislativo de acuerdo con las reglas establecidas en la Carta Magna, esto es, encierra el diseño normativo desde su creación hasta llegar a su vigencia, la cual debe otorgar certeza jurídica que significa la seguridad jurídica antes de su aplicación, es decir, el texto en abstracto; y que la certidumbre jurídica es aquella que surge en el momento en el que le es aplicada la ley al gobernado.

d. En el caso concreto, la juzgadora federal estimó necesario precisar que realizaría un examen integral del precepto legal transcrito aun cuando sólo se impugnó su párrafo segundo, pues el tema esencial de la litis vinculaba necesariamente el análisis de todos los párrafos y fracciones que lo integran, en virtud de la íntima relación o dependencia que existe entre éstos, por constituir un sistema normativo.

e. Después de transcribir el precepto 37 tildado de inconstitucional, la Jueza concluyó que, de forma contraria a lo que propuso la quejosa, la facultad otorgada al Juez concursal de ninguna manera deja a los gobernados en incertidumbre legal ni les genera un estado de indefensión, susceptible de transgredir los principios de legalidad y seguridad jurídica. Al respecto consideró que la quejosa pasó por alto que el análisis del numeral impugnado, se debía realizar atendiendo al sistema normativo del que forma parte y del que deriva, por lo que atendiendo a su contenido integral se podía advertir que de ninguna manera autoriza al Juez concursal a dictar cualquier medida cautelar en el procedimiento respectivo, antes bien, sí establece de manera clara cuáles son las providencias precautorias que puede dictar de manera oficiosa o a petición de parte, y desde luego, éstas deben justificarse en función de la protección de la masa y de los derechos de los acreedores.

f. También estimó que, si bien se otorga la facultad al Juez del concurso mercantil de obsequiar de manera oficiosa las indicadas providencias precautorias que estime necesarias, lo cierto es que no se debe perder de vista que las facultades discrecionales que suele otorgar el legislador al Juez, en los diversos ámbitos del derecho, tienen por objeto flexibilizar la toma de decisiones en



asuntos en que se estima imposible o de alto grado de dificultad incorporar reglas en los ordenamientos, para la solución a múltiples cuestiones y problemas que se puedan suscitar en la casuística, para la aplicación de la ley a determinada institución o en cierta materia; de modo que la facultad discrecional del juzgador es la permisión para ejercer una libertad limitada racionalmente, intrínseca al abandono del formalismo jurídico absoluto en la interpretación y aplicación del derecho, que permite al operador jurisdiccional cumplir con el deber categórico de resolver todas las controversias que le son sometidas para su conocimiento, aun en los casos en los que la complejidad del asunto, la ambigüedad o insuficiencia de la ley para regular de manera directa cada uno de los supuestos de hecho que pueden surgir en la realidad, respecto de los cuales no existe una sola posible respuesta admisible y razonable, sino que debe elegirse una entre varias, conforme a las reglas básicas de la lógica, la experiencia, la proporcionalidad y el sistema de fuentes establecido, expresada en un discurso de justificación sustentado en esos límites, para conjurar el riesgo de arbitrariedad en la toma de decisiones judiciales.

g. De lo anterior, la juzgadora federal concluyó que la previsión legal contenida en el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles, relativa a que el Juez podrá dictar las providencias precautorias que estime necesarias, en cualquier etapa del procedimiento concursal, una vez que reciba la solicitud, o bien de oficio, debe estimarse constitucionalmente válida al cubrir satisfactoriamente el examen de admisibilidad, necesidad y proporcionalidad constitucionales de la medida, dado que el proceso concursal constituye una vía mercantil especial cuya finalidad no se circunscribe a resolver los conflictos jurídico patrimoniales que existen entre la concursada y sus acreedores (lo que ordinariamente sucede en las vías no concursales), sino que de manera primordial persigue alcanzar y ordenar todos los procesos de reestructuración de empresas para que sigan operando y se mantenga la fuente de empleo que representa, al tiempo que procura que los acreedores también puedan seguir operando; o bien, que ante la falta de viabilidad de una empresa, el Estado tenga una intervención fundamental con la finalidad de reasignar los factores productivos y de optimizar para los comerciantes y para los acreedores el valor de la empresa.

h. Además, se estimó que la facultad otorgada al Juez para dictar las providencias precautorias que estime necesarias, en cualquier etapa del procedimiento



concurzal, una vez que reciba la solicitud, o bien de oficio, no es irrestricta ni arbitraria, sino que tiene su origen en el deber constitucional del Estado mexicano de impulsar un crecimiento económico sano y sostenido del país que ofrezca oportunidades de desarrollo a toda la población, en congruencia con el contenido conducente del artículo 25 constitucional, tal y como se advertía de la exposición de motivos de la citada ley y del dictamen de la Cámara de Senadoras, que expuso que la materia concursal es de interés público, porque las circunstancias que llevan a los problemas económicos y financieros de un empresario no sólo afectan a su empresa, sino también a todos aquellos que tienen una relación con ella, como son los proveedores de materias primas y servicios, empleados y acreedores y que la ejecución desordenada de las acciones individuales de una multiplicidad de acreedores atenta contra el valor social de las empresas viables, generadoras de empleos productivos y de riqueza para la sociedad, en contra de los derechos del comerciante y de sus acreedores. Intencionalidad que retoma el artículo 1 de la propia ley, del que se advierte que la finalidad destacada para la emisión de esa legislación fue regular el proceso de concurso mercantil desde la perspectiva de conservar las empresas y evitar que el incumplimiento generalizado de las obligaciones de pago ponga en riesgo la viabilidad de la empresa, así como de las diversas sociedades con las que aquélla mantenga una relación de negocios.

i. Al respecto, se concluyó que sí resultaba constitucionalmente admisible la facultad otorgada al Juez concursal en la porción normativa impugnada, dado que la misma se ubica y tiende a dar funcionalidad al esquema procesal del juicio de concurso mercantil, el que tiene su origen en el deber constitucional del Estado Mexicano de impulsar un crecimiento económico sano y sostenido del país que ofrezca oportunidades de desarrollo a toda la población, en congruencia con el contenido conducente del artículo 25 constitucional; aunado a que lo establecido en la porción normativa impugnada sí cuenta con los requisitos de idoneidad y necesidad, al constituir las providencias precautorias un instrumento jurídico que tiende al objetivo perseguido con las mismas que es la protección de la masa y de los derechos de los acreedores, sin que ello implique dejar en estado de indefensión a los gobernados, porque contrario a lo que argumenta la quejosa, el párrafo segundo del numeral impugnado en modo alguno otorga facultades amplísimas al juzgador para dictar cualquier tipo de medida cautelar, tomando en consideración cualquier presupuesto para su otorgamiento y



afectando la esfera jurídica de cualquier persona, pues como ya se vio, el propio numeral establece las providencias precautorias que se pueden otorgar de manera oficiosa, las cuales se justifican en función de la protección de la masa y de los derechos de los acreedores, que se constituyen como verdaderos requisitos para su otorgamiento; de ahí que, falló la Juez Federal, tampoco exista arbitrariedad en esto último. Máxime que conforme a la última parte del artículo 1o. de la Ley de Concursos Mercantiles el Juez deberá regir sus actuaciones, en todo momento, bajo los principios de trascendencia, economía procesal, celeridad, publicidad y buena fe, de modo que sí existe obligación por parte del Juez de analizar los presupuestos mencionados en el párrafo precedente, para el otorgamiento de las providencias precautorias que estime necesarias conforme a la porción normativa cuestionada.

j. Por otra parte, la sentencia también consideró infundado el argumento relativo a que el contenido del artículo impugnado se contrapone a todas las demás normas que regulan las medidas cautelares en los procedimientos judiciales, ya que en ellas sí se prevé claramente cuáles son los presupuestos que el Juez debe verificar antes del dictado de la medida cautelar, como por ejemplo los artículos 128 de la Ley de Amparo, 1168 del Código de Comercio y 379 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los cuales cumplen con el principio de legalidad y la garantía de seguridad jurídica. Lo anterior, ya que el examen de una norma jurídica debe sustentarse no únicamente en afirmaciones tocantes a la incongruencia entre leyes secundarias, sino también en la precisión de las garantías individuales violadas, y en la demostración de que la norma aplicada es la que viola el orden constitucional, pues sólo de esa manera se podría demostrar que se aplicó en el acto reclamado una ley inconstitucional; sin embargo, en el caso la Juez determinó que la inconforme no hizo la precisión de la garantía violada con la supuesta contravención que se atribuye a la porción normativa impugnada respecto de preceptos legales que pertenecen a otros ordenamientos de carácter general; máxime si tratándose de normas generales, la contravención a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica tutelados por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no puede derivar de la sola afirmación general de que una norma jurídica es contraria a diversas disposiciones previstas en otras leyes, cuando precisamente es claro que éstas persiguen objetivos diferentes a la Ley de Concursos Mercantiles, pues en este caso, la inconstitucionalidad sólo debe



derivar de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.

k. Finalmente, la Juez consideró inoperante el argumento relativo a que el numeral 37 impugnado tampoco prevé como requisito que el solicitante de la medida otorgue una caución para garantizar los posibles daños y perjuicios que se le pudieran ocasionar al destinatario de ésta. Ello, al estimar que de tales planteamientos se advertía que la parte quejosa en realidad reclama una posible omisión legislativa de la disposición impugnada, aspecto que no puede ser materia de estudio en el juicio de amparo, toda vez que no se trata de una omisión legislativa propiamente dicha, la cual surge cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. Por lo que, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, como en el caso acontecía.

l. También se estimó que el planteamiento de inconstitucionalidad estaba orientado a evidenciar la existencia de una laguna normativa, que es aquella que se actualiza cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico; y que, por ende, se arribaba al convencimiento de que, en el caso, lo que en realidad se planteaba no era una omisión legislativa, habida cuenta que no se precisó con claridad qué disposición constitucional ordenó la emisión de una norma relativa a que el solicitante de una providencia precautoria dentro de un concurso mercantil deba otorgar una caución para garantizar los posibles daños y perjuicios que se le pudieran ocasionar al destinatario de la misma. Se arribó a la conclusión consistente en que resulta claro que tal planteamiento no es apto para demostrar el extremo que pretende, porque no confronta el texto normativo con el constitucional.

m. Al tenor de todo lo anterior, el Juez Federal resolvió que el artículo 37, segundo párrafo, de la Ley de Concursos Mercantiles no transgrede en perjuicio de la quejosa sus derechos fundamentales ni va en contra de lo establecido



en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y negó la protección constitucional.

20. Agravios del recurso de revisión.

a. En agravios de revisión, en lo que interesa para la resolución del presente recurso de revisión, el aquí recurrente alega, esencialmente, que:

b. El Juez de Distrito motivó incorrectamente la sentencia reclamada al considerar que el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles no es contrario a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto se argumenta que el régimen de medidas cautelares en el sistema jurídico mexicano se ha considerado como un régimen de excepción, debido a que estas medidas afectan de manera directa la esfera jurídica de personas a quienes no se les ha otorgado el derecho de audiencia, y son concedidas únicamente con un análisis preliminar acerca de la verosimilitud de la demanda.

c. Se aduce que el artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles establece que el Juez en un procedimiento de concurso mercantil puede dictar cualquier medida cautelar de oficio o a instancia de parte, sin establecer cuáles son los requisitos o presupuestos que el Juez debe corroborar para que se actualicen para el dictado de la medida cautelar; ni establece límite alguno respecto a qué tipo de medida pueda dictar el juzgador o respecto a quiénes puede afectar la medida cautelar; situación que –a parecer de la recurrente– es violatorio del principio de legalidad y de la garantía de seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que deja en completo estado de indefensión a los gobernados ante las facultades amplísimas del juzgador para poder dictar cualquier tipo de medida cautelar, tomando en consideración cualquier presupuesto para su otorgamiento y afectando la esfera jurídica de cualquier persona.

d. La recurrente estima que fue incorrecto que la Juez de Distrito considerara que el artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles sí prevé las medidas cautelares que el Juez concursal puede dictar en un procedimiento, en tanto, también fue erróneo que considerara que el segundo párrafo de tal disposición



debe interpretarse en relación con el tercero y, por tanto, concluir que el referido artículo sí establece cuáles son las medidas cautelares que el Juez concursal puede dictar en un procedimiento; ello pues el segundo párrafo en cita derivó de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, es decir, ya que fue una adición al texto original del artículo 37 de la ley, el cual antes preveía las medidas cautelares que el visitador podía solicitar al Juez durante el transcurso de la visita de verificación, y con la reforma se estableció de forma genérica la facultad del Juez de dictar cualquier providencia precautoria que estime necesaria, en cualquier etapa del procedimiento concursal.

e. Al respecto aduce que el Juez de Distrito se equivocó al pretender interpretar el segundo párrafo del artículo 37 en cita con el tercero de sus párrafos, pues ambos regulan cuestiones distintas, pues mientras el segundo párrafo tiene como finalidad que el Juez tenga facultades de dictar cualquier medida cautelar en un procedimiento concursal, el tercer párrafo tiene como finalidad regular las medidas cautelares que el visitador puede solicitar al Juez durante la visita de verificación. Lo anterior –a parecer del recurrente– queda claro del texto expreso del segundo párrafo, pues del mismo no se desprende una manifestación expresa consistente en que las medidas cautelares deberán ser las señaladas en el tercer párrafo; y porque, tomando en consideración: (i) que los párrafos del artículo 37 son de una temporalidad distinta; y, (ii) el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles no refiere que las medidas cautelares que se pueden dictar son las señaladas en el tercer párrafo; Navistar considera que el segundo párrafo debe interpretarse de forma aislada.

f. De lo anterior, la aquí recurrente concluye que el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles transgrede el principio de legalidad y la garantía de seguridad jurídica debido a que no establece cuáles son las medidas cautelares que se pueden dictar en un procedimiento de concurso mercantil.

g. En un segundo argumento, se plantea que fue incorrecto que la sentencia de amparo considerara que el artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles sí cumple con los requisitos de admisibilidad, idoneidad y necesidad debido a que supuestamente establece un instrumento jurídico que tiende al objetivo



perseguido con las mismas que es la protección de la masa y el derecho de los acreedores. Al respecto se argumenta que, si bien es cierto que las medidas cautelares efectivamente representan un mecanismo idóneo para lograr los fines del procedimiento concursal, también lo es que el régimen de medidas cautelares debe tener límites a la discrecionalidad del Juez, para lograr que exista certeza jurídica en los gobernados (ya que el régimen de medidas cautelares es un régimen de excepción). Razón por la cual, –a decir del recurrente– el Juez de origen se equivoca al afirmar que el interés público que subyace al procedimiento de concurso mercantil y los mismos fines que persigue la Ley son suficientes para considerar que se cumplen los requisitos de idoneidad y necesidad del segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles.

h. La recurrente insiste en que el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles no establece cuáles son los requisitos que debe analizar el Juez para conceder u otorgar medidas cautelares en un procedimiento de concurso mercantil, sin que en la Ley de Concursos Mercantiles exista disposición que establezca dichos requisitos o presupuestos, lo que genera que el juzgador pueda elegir de forma arbitraria qué requisitos deben actualizarse para conceder la medida cautelar y pueda apartarse de la teoría de las medidas cautelares que prevé que todo juzgador, antes de dictar una medida cautelar, debe verificar que se actualicen los siguientes requisitos: (i) apariencia del buen derecho; (ii) peligro en la demora; (iii) otorgamiento de caución y (iv) balance positivo de intereses. Situación que –dice la recurrente– es violatoria del principio de legalidad y seguridad jurídica en tanto se podría llegar al extremo de que el Juez no analice presupuesto alguno para el otorgamiento de las medidas, afectando de forma directa e inmediata la esfera jurídica del destinatario de la medida.

i. Finalmente, se argumentó que el hecho de que supuestamente la ley establezca qué medidas cautelares puede dictar un Juez en un procedimiento concursal, no significa que la ley prevea los requisitos que el Juez debe tomar en consideración al momento de dictar una medida cautelar o a los límites mínimos que el Juez debe tomar en consideración al momento de decretar una medida cautelar; por lo que, el Juez de Distrito no analizó que el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles no prevé estos elementos.



Hasta aquí las consideraciones necesarias para resolver este asunto.

IV. ESTUDIO DE FONDO

21. **Problemática jurídica a resolver.** La materia del presente asunto consiste en determinar si los agravios propuestos por el recurrente desvirtúan la conclusión del Juez de Distrito relativa a que el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles no es inconstitucional. Esta problemática será analizada en función de la siguiente pregunta:

¿El párrafo segundo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles es inconstitucional?

22. Antes de dar respuesta a tal interrogante, como punto de partida, esta Primera Sala estima necesario transcribir el contenido del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles.

"Artículo 37. Además de las providencias precautorias a que hace referencia el artículo 25, el visitador podrá solicitar al Juez en el transcurso de la visita la adopción, modificación o levantamiento de las providencias precautorias a las que se refiere este artículo, con el objeto de proteger la Masa y los derechos de los acreedores, debiendo fundamentar en todos los casos las razones de su solicitud.

"El Juez podrá dictar las providencias precautorias que estime necesarias, en cualquier etapa del procedimiento concursal, una vez que reciba la solicitud, o bien de oficio.

"Las providencias precautorias podrán consistir en las siguientes:

"I. La prohibición de hacer pagos de obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil;

"II. La suspensión de todo procedimiento de ejecución contra los bienes y derechos del comerciante;



"III. La prohibición al comerciante de realizar operaciones de enajenación o gravamen de los bienes principales de su empresa;

"IV. El aseguramiento de bienes

"V. La intervención de la caja;

"VI. La prohibición de realizar transferencias de recursos o valores a favor de terceros;

"VII. La orden de arraigar al comerciante, para el solo efecto de que no pueda separarse del lugar de su domicilio sin dejar, mediante mandato, apoderado suficientemente instruido y expensado. Cuando quien haya sido arraigado demuestre haber dado cumplimiento a lo anterior, el Juez levantará el arraigo; y,

"VIII. Cualesquiera otras de naturaleza análoga.

"Desde la solicitud de concurso mercantil o bien, una vez admitida a trámite, el comerciante podrá solicitar al Juez su autorización para la contratación inmediata de créditos indispensables para mantener la operación ordinaria de la empresa y la liquidez necesaria durante la tramitación del concurso mercantil. Para la tramitación de los referidos créditos, el Juez podrá autorizar la constitución de garantías que resultaren procedentes, si así fuera solicitado por el comerciante.

"Presentada la petición del comerciante y dada la urgencia y necesidad del financiamiento, el Juez, previa opinión del visitador, resolverá respecto la autorización del financiamiento con el objetivo antes aludido, procediendo a dictar los lineamientos en los que quedará autorizado el crédito respectivo y su pago ordinario durante el concurso mercantil, tomando en consideración su prelación preferente en los términos del artículo 224 de la ley."

23. Precisado lo anterior, esta Primera Sala considera que la respuesta a la pregunta formulada al inicio del apartado es negativa, es decir, se concluye que el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles no es



violatorio del principio de seguridad jurídica y, por ende, no es inconstitucional, por las razones que ahora se expondrán.

24. En su escrito de agravios, la sociedad anónima aquí recurrente hace valer esencialmente dos argumentos:

A) Que el Juez de Distrito se equivocó al interpretar el segundo párrafo del artículo 37 en relación con el tercer párrafo, pues ambas regulan cuestiones distintas, pues mientras el segundo párrafo tiene como finalidad que el Juez tenga facultades de dictar cualquier medida cautelar en un procedimiento concursal, el tercer párrafo tiene como finalidad regular las medidas cautelares que el visitador puede solicitar al Juez durante la visita de verificación;

B) Que el segundo párrafo en cita resulta inconstitucional y violatorio del principio de seguridad jurídica, al no establecer cuáles son las medidas que puede establecer el juzgador del conocimiento en este tipo de procedimientos ni los aspectos que debe tomar en cuenta para establecer medidas cautelares, temática que –dice la persona moral recurrente– no analizó el Juez de Distrito del conocimiento.

25. Los agravios recién sintetizados son, esencialmente, **infundados**, dado que, de forma contraria a lo que argumenta la sociedad anónima aquí recurrente, y tal como lo adujo el juzgador federal de origen, el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles no es contrario al principio constitucional de seguridad jurídica.

26. Como punto de partida, esta Primera Sala estima necesario precisar que, al resolver el amparo en revisión 202/2021,¹ consideró que:

¹ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat; en contra de los emitidos por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes reservaron su derecho a formular voto de minoría.



A) Dentro de los procesos jurisdiccionales de la justicia ordinaria existen medidas cautelares, las cuales deben entenderse como los instrumentos que puede decretar la autoridad judicial, a solicitud de las partes –o en algunos casos de oficio–, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso, es decir, se decretan para evitar que se haga inútil la sentencia de fondo y ésta tenga eficacia práctica.

B) Apoyado en la doctrina civilista, que la medida cautelar tiende, específicamente, a evitar que la sentencia o resolución con la que concluya un procedimiento –cuyo contenido se desconoce a la fecha en que se solicita la providencia precautoria– no se pueda hacer efectiva por ciertas razones o hechos que la medida cautelar elimina. Así, no se busca la ejecución de la condena –que se espera en el futuro–, sino que tiende a eliminar un obstáculo, cierto o presunto, para hacerla efectiva.²

C) Este tipo de medidas pueden solicitarse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia o resolución ejecutoria; y en que la aplicación de estas medidas es automática, esto es, no basta que alguien las solicite para que la autoridad judicial necesariamente deba otorgarlas; antes bien, por regla general, para poder concederlas se requiere de la concurrencia de determinados presupuestos, entre los que se encuentran: a) la presunción de derecho (como la acreditación de la apariencia del buen derecho); b) peligro actual o inminente (se advierta que en caso de no obsequiarse la medida cautelar se causará un daño irreparable o de difícil reparación, que torne nugatorios los derechos subjetivos del promovente; c) urgencia de la medida; y, d) la solicitud formal de la medida, es decir, debe realizarse de acuerdo con las formalidades que prevea la ley de la materia y ante el órgano jurisdiccional competente.

27. De esa forma, esta Suprema Corte concluyó en aquel asunto que las medidas cautelares son instrumentos esenciales que salvaguardan el derecho

² Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil. Harla, S.A. de C.V. Séptima edición, México, 1996. Páginas 30 y 31.



fundamental de acceso a la justicia, a fin de que ésta sea plena y efectiva, y un medio que asegure la eficacia de los recursos y la ejecución plena y salvaguarda de los derechos de los particulares; así como herramientas que van a permitir que la materia del litigio se conserve y pueda ser efectiva una sentencia o resolución que resuelva la controversia o el procedimiento, o bien, que a través de tales providencias precautorias se evite, mientras dura el juicio en lo principal, que se cause un grave daño a una de las partes o al interés social.

28. Por otra parte, cabe mencionar que es criterio reiterado de esta Primera Sala, el cual sostuvo, al resolver los amparos en revisión 820/2011 y 416/2012 y los amparos directos en revisión 251/2012, 686/2012 y 1073/2012, esencialmente que "el principio de seguridad jurídica es la base sobre la cual descansa el orden jurídico nacional, cuyo contenido esencial radica en 'saber a qué atenerse' respecto de la regulación normativa prevista en la ley y de las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad, tutelándose así que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión".

29. De la resolución de los referidos expedientes emanó la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) emitida por esta Primera Sala de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.",³ en la cual se consideró claramente que el principio de seguridad jurídica 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. Así se ha considerado que este principio implica el conocimiento ex ante de las consecuencias de las conductas reguladas por nuestras leyes, a fin de generar certeza de ellas antes de su actualización, y garantizar que los particulares conozcan las facultades y límites de la autoridad; ello con la finalidad de evitar la actualización de conductas arbitrarias

³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437, registro digital: 2002649.



o desproporcionadas y excesivas y, en el supuesto de suscitarse, los ciudadanos tengan la certeza de hacer valer sus derechos.

30. Por su parte, la Segunda Sala de este Máximo Tribunal ha considerado que el principio constitucional de seguridad jurídica tiene por objeto a nivel normativo que los gobernados tengan plena certeza del contenido del ordenamiento jurídico existente, a grado tal que puedan conocer los alcances y consecuencias de las hipótesis normativas que el legislador ha contemplado, así como también el ámbito de competencia y de actuación de las instituciones y autoridades del poder público, para que con ello estén en aptitud de evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y, en caso de que ello suceda, poder acceder a los remedios jurídicos o medios de defensa conducentes.⁴

31. Al tenor de lo anterior, esta Primera Sala considera que no asiste la razón a la recurrente cuando afirma que el citado segundo párrafo es contrario al derecho humano a la seguridad al no prever cuáles son las medidas cautelares que puede establecer el o la Juez que conoce de un procedimiento de un concurso mercantil y darle "carta abierta" para que establezca cualquier medida cautelar, en cualquier supuesto.

32. Lo infundado del agravio propuesto por el recurrente estriba en que si bien es cierto que el segundo párrafo del artículo 37 de la ya multicitada Ley de Concursos Mercantiles establece únicamente que "*El Juez podrá dictar las providencias precautorias que estime necesarias, en cualquier etapa del procedimiento concursal, una vez que reciba la solicitud, o bien de oficio*"; lo cierto es que este enunciado normativo no puede ser interpretado de forma aislada, antes bien, debe interpretarse junto con el resto de las disposiciones que conforman tanto el propio artículo de referencia como la Ley de Concursos Mercantiles y el Código de Comercio, pues todas ellas forman parte del diseño que previó

⁴ Así lo determinó la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, por unanimidad de votos el amparo en revisión 133/2020, en sesión de dos de septiembre de dos mil veinte, en la cual reiteró el criterio que sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, registro digital: 174094.



el legislador federal para tramitar los procedimientos judiciales de concurso mercantil

33. Al tenor de lo anterior, el tercer párrafo y sus fracciones I a VII del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles, refiriéndose al párrafo segundo, establecen cuáles son las medidas cautelares o providencias precautorias que pueden tener lugar dentro de un concurso mercantil;⁵ disposiciones legales las cuales establecen un límite expreso para el Juez o la Juez que conozca de este tipo de procedimientos y evitan que actúe de forma arbitraria o discrecional al momento de dictar medidas cautelares; en tanto, únicamente facultan a la persona juzgadora para dictar las medidas cautelares que expresamente enuncia y aquellas de naturaleza análoga, tendientes a evitar la dilapidación de la masa concursal y de los derechos del acreedor. Situación con la cual se dota de certeza y seguridad jurídica a los gobernados, al tener conocimiento previo de cuáles son el tipo de providencias precautorias que pueden dictarse en los concursos mercantiles.

34. Sin que obste a esta conclusión el hecho de que el referido segundo párrafo haya sido reformado en enero de dos mil catorce, en tanto, esa modificación únicamente fue para facultar al Juez concursal para dictar medidas cautelares en cualquier etapa del procedimiento; sin alterar el tipo de providencias precautorias que pueden ordenarse.

35. Por otra parte, esta Primera Sala estima que también es **infundado** el agravio en el que el recurrente alega que el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles también viola principio de seguridad jurídica al no prever los aspectos que debe tomar en cuenta para establecer medidas

⁵ La prohibición de hacer pagos de obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil; la suspensión de todo procedimiento de ejecución contra los bienes y derechos del comerciante; la prohibición al comerciante de realizar operaciones de enajenación o gravamen de los bienes principales de su empresa; el aseguramiento de bienes; la intervención de la caja; la prohibición de realizar transferencias de recursos o valores a favor de terceros; y la orden de arraigar al comerciante, para el solo efecto de que no pueda separarse del lugar de su domicilio sin dejar, mediante mandato, apoderado suficientemente instruido y expensado.



cautelares. Lo anterior ya que, de manera opuesta a ello, se insiste, esta disposición legal no puede ser entendida de forma aislada, sino de forma sistemática con el resto de los enunciados normativos que forman parte del sistema para tramitar concursos mercantiles.

36. El propio precepto 37 de la Ley de Concursos Mercantiles de referencia reenvía al artículo 25 del mismo ordenamiento legal, el cual establece:

"Artículo 25. El acreedor que demande la declaración de concurso mercantil de un comerciante, podrá solicitar al Juez la adopción de providencias precautorias o, en su caso, la modificación de las que se hubieren adoptado. **La constitución, modificación o levantamiento de dichas providencias se regirán por lo dispuesto al efecto en el Código de Comercio."**

37. Así, esta Primera Sala considera que los artículos 25 y 37 de la propia ley en cita deben interpretarse de manera sistemática, en tanto son complementarios, ya que mientras el primero de los preceptos constituye el fundamento legal para el establecimiento de providencias precautorias en los procedimientos concursales, el segundo, como ya se argumentó en párrafos precedentes, dispone cuál es el tipo de medidas que pueden decretarse; y también se colige que el artículo 25 de la Ley de Concursos Mercantiles, también de forma contraria a lo que arguye la sociedad anónima recurrente, sí dispone cuáles son las condiciones que debe tomar en cuenta la persona juzgadora para la constitución, modificación o levantamiento de dichas providencias, a través del reenvío a los enunciados normativos que establece el Código de Comercio para ese efecto.

38. Por lo que respecta al agravio que hace valer el recurrente, cabe tener presente el contenido íntegro del artículo 1168 del Código de Comercio (el cual citó la propia recurrente):

"Artículo 1168. En los juicios mercantiles únicamente podrán dictarse las medidas cautelares o providencias precautorias, previstas en este código, y que son las siguientes:



"I. **Radicación de persona, cuando hubiere temor fundado de que se ausente u oculte la persona contra quien deba promoverse o se haya promovido una demanda.** Dicha medida únicamente tendrá los efectos previstos en el artículo 1173 de este código;

"II. Retención de bienes, en cualquiera de los siguientes casos:

"a) **Cuando exista temor fundado de que los bienes que se hayan consignado como garantía o respecto de los cuales se vaya a ejercitar una acción real, se dispongan, oculten, dilapiden, enajenen o sean insuficientes;** y,

"b) **Tratándose de acciones personales, siempre que la persona contra quien se pida no tuviere otros bienes que aquellos en que se ha de practicar la diligencia, y exista temor fundado de que los disponga, oculte, dilapide o enajene.**

"En los supuestos a que se refiere esta fracción, si los bienes consisten en dinero en efectivo o en depósito en instituciones de crédito, u otros bienes fungibles, se presumirá, para los efectos de este artículo, el riesgo de que los mismos sean dispuestos, ocultados o dilapidados, salvo que el afectado con la medida garantice el monto del adeudo.

"Tratándose de la retención de bienes cuya titularidad o propiedad sea susceptible de inscripción en algún registro público, el Juez ordenará que se haga la anotación sobre el mismo." **(el énfasis es propio del proyecto)**

39. Como se advierte, esta disposición legal establece cuáles son las hipótesis y condiciones que deben actualizarse y los elementos que debe tener en cuenta el Juez concursal para establecer providencias precautorias; situación que es opuesta a lo propuesto por la recurrente en su escrito de agravios.

40. De todo lo anterior, esta Primera Sala resuelve que el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles no es violatorio del principio constitucional de seguridad jurídica, en tanto, de su interpretación sistemática con los artículos 25 de la propia ley en mención y con el diverso precepto 1168 del



Código de Comercio, se desprende que el establecimiento de medidas cautelares en los concursos mercantiles no queda al arbitrio de la persona juzgadora del conocimiento; antes bien, éste únicamente está facultado para establecer las providencias precautorias que expresamente se mencionan en la ley y aquellas encaminadas a proteger la masa concursal y los derechos de los acreedores, siempre y cuando se actualicen las condiciones a las que se hizo énfasis en párrafos anteriores. Situación con la cual se dota de seguridad jurídica a los justiciables sobre qué tipo de providencias precautorias pueden tener en los concursos mercantiles y en qué supuestos y condiciones pueden establecerse.

41. **Reserva de jurisdicción.** Dado que en los agravios de la revisión principal subsisten argumentos de legalidad dirigidos contra el acto reclamado, procede reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado que previno en la revisión para que los examine, al corresponder a su competencia delegada de conformidad con el Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

V. DECISIÓN

42. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia de amparo recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Navistar Financial, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple en contra del segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado de origen a fin de que analice y resuelva los planteamientos del recurrente que operan en un plano de legalidad.



Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen; y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos treinta y cinco a treinta y nueve y reserva su derecho a formular voto concurrente; de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente); Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en el amparo en revisión 357/2021.

En sesión de **dos de febrero de dos mil veintidós**, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la resolución del amparo en revisión citado al rubro, en el sentido de confirmar la sentencia de amparo recurrida y negar la protección constitucional a la parte quejosa: al respecto, voté con el sentido de la resolución, y reservé mi derecho a formular **voto concurrente**, para precisar lo siguiente:

Coincido con la resolución aprobada en cuanto se sostiene la constitucionalidad del artículo 37, párrafo segundo, de la Ley de Concursos Mercantiles, en general, bajo las razones expuestas en el propio fallo, relativas a que, dicha norma no vulnera los derechos de seguridad jurídica y de legalidad.



Ello, pues no es acertado lo que argumenta la parte recurrente, en el sentido de que se permita al juzgador dictar libremente cualquier tipo de medida cautelar en el concurso mercantil, aun cuando se pudiera afectar a cualquier persona; sino que la norma debe ser entendida en su integridad e inclusive en forma sistemática con otras disposiciones de la ley, a efecto de advertir que sólo autoriza las providencias precautorias señaladas en el artículo 25, que son las previstas en el Código de Comercio (retención de bienes y radicación de persona), y las que se precisan en las diversas fracciones del párrafo tercero de dicho artículo 37;¹ siendo claramente irrelevante para establecer la interpretación correcta de la norma, que el texto del párrafo segundo haya derivado de una reforma al precepto original, ya que para efectos de su entendimiento, desde luego que la intención legislativa debe entenderse en función del resultado normativo en su integridad.

De igual modo, la norma no exenta al órgano jurisdiccional de examinar la procedencia de dichas medidas bajo los criterios de toda medida cautelar como la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, inmersos en la ponderación sobre su idoneidad y pertinencia respecto del fin pretendido, que es favorecer la viabilidad de la empresa, la protección de la masa concursal y

¹ Artículo 37. Además de las providencias precautorias a que hace referencia el artículo 25, el solicitador podrá solicitar al Juez en el transcurso de la visita la adopción, modificación o levantamiento de las providencias precautorias a las que se refiere este artículo, con el objeto de proteger la masa y los derechos de los acreedores, debiendo fundamentar en todos los casos las razones de su solicitud.

(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"El Juez podrá dictar las providencias precautorias que estime necesarias, en cualquier etapa del procedimiento concursal, una vez que reciba la solicitud, o bien de oficio.

"Las providencias precautorias podrán consistir en las siguientes:

"I. La prohibición de hacer pagos de obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil;

"II. La suspensión de todo procedimiento de ejecución contra los bienes y derechos del comerciante;

"III. La prohibición al comerciante de realizar operaciones de enajenación o gravamen de los bienes principales de su empresa;

"IV. El aseguramiento de bienes;

"V. La intervención de la caja;

"VI. La prohibición de realizar transferencias de recursos o valores a favor de terceros;

"VII. La orden de arraigar al comerciante, para el solo efecto de que no pueda separarse del lugar de su domicilio sin dejar, mediante mandato, apoderado suficientemente instruido y expensado. Cuando quien haya sido arraigado demuestre haber dado cumplimiento a lo anterior, el Juez levantará el arraigo; y,

"VIII. Cualesquiera otras de naturaleza análoga."



de los derechos de los acreedores. De modo que no asiste razón a la parte recurrente en sus argumentos torales, pues la determinación de dichas medidas en el juicio concursal no es arbitraria, sino que está sujeta a esos presupuestos.

Sin embargo, no comparto los párrafos 35 a 39 de la resolución aprobada, en cuanto se sostiene, en esencia, que de la remisión que hace el artículo 37 al diverso 25 de la Ley de Concursos Mercantiles, se deriva que las medidas cautelares que se dicten en el concurso mercantil con base en el primero de esos preceptos (es decir, las que se dicten en la etapa de visita de verificación), se rijan por lo dispuesto en el Código de Comercio, resaltándose particularmente el contenido del artículo 1,168 de este último ordenamiento, de modo que el o la juzgadora concursal deba atender o ajustarse a las condiciones de dicho código, para dotar de seguridad jurídica a los justiciables.

En mi opinión, las únicas medidas cautelares que se dicten en el concurso mercantil con fundamento en el artículo 37, durante la fase de visita de verificación, que habrán de ajustarse a los requerimientos que establece el Código de Comercio en su capítulo "De las providencias precautorias" (artículos 1,168 a 1,189), obviamente en lo que resulte conducente conforme a la naturaleza y fines del concurso mercantil, son las reguladas en el propio código comercial, a saber: la retención de bienes y la radicación de persona, que también pueden decretarse en el juicio concursal, *no así las demás que taxativamente enuncia dicho precepto 37* (con excepción de la prevista en la fracción VII que también se refiere al arraigo de persona).

Ello lo estimo así, de inicio, porque el artículo 37, sólo hace remisión al 25, para precisar que las medidas autorizadas en este último, también pueden tener lugar durante el desahogo de la visita de verificación, antes de que se declare el concurso mercantil o se desestime la demanda, pero no establece expresamente que el resto de las medidas señaladas en dicho artículo, también se regirán por las disposiciones del Código de Comercio.

Pero además, es claro que este último ordenamiento, sólo regula las dos ya referidas (retención de bienes y radicación de persona) y los presupuestos o requisitos que exige para su otorgamiento atienden a la naturaleza e implicaciones de esas concretas medidas.

Y sobre todo, las providencias precautorias que prevé el artículo 37 en su párrafo tercero, son medidas muy específicas, propias del contexto de concurso mercantil, vinculadas con la operación de la empresa de la comerciante, y reitero,



expresamente orientadas a la satisfacción de los fines del concurso, de privilegiar la subsistencia de la negociación, y de proteger la masa concursal y los derechos de los acreedores, medidas respecto de las cuales no existe una clara correspondencia con los presupuestos y requisitos que dispone el Código de Comercio.

Por tanto, considero que respecto de esas providencias precautorias específicas, establecidas por el artículo 37, párrafo tercero, de la Ley de Concursos Mercantiles, lo que procede es que, para decidir sobre su otorgamiento, los órganos jurisdiccionales deben realizar un análisis de los presupuestos generales de toda medida cautelar, y una ponderación de su idoneidad y pertinencia en las circunstancias de cada caso, atendiendo a los fines del concurso mercantil ya referidos.

Por último, en cuanto al argumento de agravio del recurrente, en el sentido de que la norma es inconstitucional por no prever que el solicitante de la providencia precautoria constituya garantía para responder de los daños y perjuicios que se pudieren causar con el otorgamiento de la medida; la resolución aprobada no aporta una respuesta expresa, pero se entiende que ello queda comprendido en la remisión que se hace a los requisitos que prevé el Código de Comercio, el cual, sí establece como exigencia para que surtan efectos las providencias precautorias allí reguladas, el otorgamiento de garantía.

Sin embargo, a mi juicio, y precisamente en la lógica de mi postura de que no a todas las providencias del artículo 37, párrafo tercero, de la Ley de Concursos Mercantiles les son aplicables los requisitos y presupuestos establecidos para providencias precautorias en el Código de Comercio, estimo que en el concurso mercantil se justifica que no se exija al visitador o a la comerciante que solicite alguna o más de dichas medidas en la etapa de verificación, que se otorgue la garantía referida, pues además de que el visitador es un órgano auxiliar del concurso y no tiene bajo su control el manejo o administración de los bienes de la comerciante en ese momento de la visita, se parte de la presunción de que existe falta de liquidez o insolvencia en esta última, por lo que no sería congruente supeditar esa clase de providencias precautorias al otorgamiento de cauciones, asimismo, sería inviable exigir garantía cuando es el juzgador quien, en uso de la facultad discrecional que se le confiere, establece oficiosamente alguna medida de las previstas en la norma.

De modo que si bien coincidí con el sentido del proyecto y algunas de sus consideraciones, no compartí las antes expuestas.

Este voto se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



MEDIDAS CAUTELARES O PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS EN CONCURSOS MERCANTILES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE LA MATERIA NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Hechos: Una persona moral presentó solicitud de concurso mercantil, el Juez Federal del conocimiento la admitió a trámite y concedió las medidas cautelares solicitadas; en contra de esa determinación, la contraparte interpuso recurso de revocación el cual fue declarado infundado. Inconforme, esta última promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó la inconstitucionalidad del artículo 37, segundo párrafo, de la Ley de Concursos Mercantiles. El Juez constitucional sobreseyó en el juicio respecto de ciertos actos y negó la protección constitucional contra el precepto legal de referencia, esta sentencia fue recurrida en revisión.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles no vulnera el principio de seguridad jurídica, porque de su interpretación sistemática con los artículos 25 de la propia ley y 1168 del Código de Comercio, se desprende que el establecimiento de medidas cautelares en los concursos mercantiles no queda al arbitrio de la persona juzgadora del conocimiento; antes bien, ésta únicamente está facultada para establecer las providencias precautorias que expresamente se mencionan en la ley y aquellas encaminadas a proteger la masa concursal y los derechos de los acreedores, siempre y cuando se actualicen las condiciones para concederlas. Situación con la cual se dota de seguridad jurídica a los justiciables sobre qué tipo de providencias precautorias pueden tener lugar en los concursos mercantiles y en qué supuestos y condiciones pueden establecerse.

Justificación: De una interpretación sistemática del segundo párrafo con el tercero y las fracciones I a VII del propio artículo 37 de la Ley de Concursos Mercantiles, se advierte cuáles son las medidas cautelares o providencias precautorias que pueden tener lugar dentro de un procedimiento judicial de concurso mercantil, las cuales establecen un límite expreso para el Juez o la Juez que conozca de este tipo de procedimientos y evitan que actúe



de forma arbitraria o discrecional al momento de dictar medidas cautelares, en tanto que únicamente facultan a la persona juzgadora para dictar las que expresamente enuncian y aquellas de naturaleza análoga, tendientes a evitar la dilapidación de la masa concursal y de los derechos del acreedor. Situación con la cual se dota de certeza y seguridad jurídica a los particulares, al tener conocimiento previo de cuáles son el tipo de providencias precautorias que pueden dictarse en los concursos mercantiles. Así, el propio precepto 37 de la Ley de Concursos Mercantiles reenvía al artículo 25 del mismo ordenamiento legal, a fin de complementarse, ya que, mientras el primero de los preceptos constituye el fundamento legal para el establecimiento de providencias precautorias en los procedimientos concursales, el segundo dispone cuál es el tipo de medidas que pueden decretarse y cuáles son las condiciones que debe tomar en cuenta la persona juzgadora para la constitución, modificación o levantamiento de dichas providencias, a través del reenvío a los enunciados normativos que establece el Código de Comercio para ese efecto, cuyo precepto 1168 establece cuáles son las hipótesis y condiciones que deben actualizarse y los elementos que debe tener en cuenta el Juez concursal para establecer providencias precautorias.

1a./J. 25/2022 (11a.)

Amparo en revisión 357/2021. Navistar Financial, S.A. de C.V., SOFOM, E.N.R. 2 de febrero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos treinta y cinco a treinta y nueve de la sentencia y formuló voto concurrente, en el que se aparta de las consideraciones contenidas del renglón sesenta y uno al setenta y seis de la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 25/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUPLENCIA DE LA QUEJA ACOTADA EN EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO. DEBE APLICARSE EN FAVOR DE LOS IMPUTADOS, ASÍ COMO DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO.

AMPARO DIRECTO 6/2021. 17 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: MANUEL BARÁIBAR TOVAR.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, emite la siguiente resolución.

VISTOS, para resolver los autos relativos al amparo directo 6/2021, promovido contra el Primer Tribunal Colegiado Regional del Tercer Circuito del Estado de Sonora, al que se le reclamó la sentencia dictada el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, al resolver el toca penal *****; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes.**

2. **Audiencia inicial.** El seis de diciembre de dos mil diecisiete, la agente del Ministerio Público Especializado en delitos por querrela y delitos ocasionados por el tránsito de vehículos, residente en San Luis Río Colorado, Sonora, solicitó se fijara fecha y hora a efecto de celebrar la audiencia inicial para formular imputación en contra de ***** , dentro de la carpeta de investigación ***** , por su probable participación en la comisión del delito culposo con motivo del tránsito de vehículos con resultado material de lesiones, en perjuicio de ***** .

3. La inculpada quedó detenida en el Centro de Reinserción Social de la referida localidad. El seis de diciembre de dos mil diecisiete, el administrador del Juzgado Oral de lo Penal del Distrito Judicial Cuatro, con sede en San Luis Río Colorado, Sonora, formó la causa penal ***** y programó la audiencia inicial.

4. En la fecha indicada se celebró la audiencia inicial, en la que se dictó auto de vinculación a proceso a ***** , por su probable participación en la



comisión del delito culposo con motivo de tránsito de vehículo con resultado de lesiones que tardan más de quince días en sanar y no ponen en peligro la vida, previsto por los artículos 242 y 243, fracción II, en relación con el 6, fracción II y sancionado por el diverso 65, todos del Código Penal para el Estado de Sonora, cometido en perjuicio de ***** y, culposo con motivo del tránsito de vehículos con resultado de daños, previsto por el artículo 326, en relación con el diverso 6, fracción II, y sancionado por el diverso 65, del citado ordenamiento.

5. El siete de diciembre de dos mil diecisiete, la imputada compareció ante la Juez para dar cumplimiento a la medida cautelar impuesta y exhibir la garantía económica correspondiente.

6. Mediante proveído de doce de enero de dos mil dieciocho, se agregó a la causa penal el escrito presentado por *****, quien se ostentó como madre del ofendido *****, informando que, como consecuencia de las lesiones derivadas del incidente de tránsito, la víctima quedó hospitalizada pero falleció como consecuencia de las lesiones. Acompañó al escrito el acta de defunción.

7. En virtud de lo anterior, se le tuvo como parte ofendida en la causa. Posteriormente, por acuerdo de siete de marzo de dos mil dieciocho, el administrador del Juzgado Oral de lo Penal del Distrito Judicial Cuatro, con sede en San Luis Río Colorado, Sonora, tuvo como parte ofendida en la causa a *****, en su calidad de concubina de la víctima fallecida, constituyéndose además como representante del menor *****, hijo del occiso *****.

8. **Formulación de acusación.** Por escrito presentado el dos de julio de dos mil dieciocho, ante el juzgado de la causa, la agente del Ministerio Público del Fuero Común especializada en el Sistema Penal Acusatorio formuló acusación en contra de *****, por el delito culposo con motivo del tránsito de vehículos con resultado material de homicidio, cometido en perjuicio de *****.

9. **Etapa intermedia y solicitud del procedimiento abreviado.** El dos de agosto de dos mil dieciocho, al inicio de la celebración de la audiencia intermedia, la representación social solicitó a la Juez Oral Penal del Distrito Judicial Cuatro del Poder Judicial del Estado de Sonora, la apertura del procedimiento especial abreviado, por considerar que se actualizaban los requisitos que esta-



blecen los artículos 201, 202 y 203, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como el diverso 20, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal. Durante la audiencia la agente del Ministerio Público se limitó a señalar, que fuera la Juez de Control quien cuantificara el monto para la reparación del daño moral.

10. En dicha audiencia, tanto la ofendida como su asesor jurídico manifestaron su oposición para la celebración del procedimiento especial abreviado, al estimar que no estaba garantizada la reparación del daño. No obstante, la juzgadora inmediatamente estimó infundada la oposición, por lo que autorizó la celebración de dicho procedimiento.

11. Seguido el procedimiento en todos sus cauces legales, el tres de agosto de dos mil dieciocho, se dictó sentencia de condena en contra de *****, por el delito culposo con motivo del tránsito de vehículos con resultado material de homicidio, previsto por el artículo 252, en relación con los diversos numerales 6, fracción II y 65, primer párrafo, todos del Código Penal para el Estado de Sonora, cometido en perjuicio de *****.

12. Se le impusieron las penas de un año de prisión ordinaria y multa de diez unidades de medida y actualización. Asimismo, se le condenó al pago de cuarenta y siete mil cuatrocientos setenta y tres pesos moneda nacional, en favor de *****, en su calidad de madre de la víctima, y por concepto de reparación del daño material; también se le condenó, pero de forma diferenciada y genérica, es decir, sin monto, a reparar el daño material y moral causado a favor de *****, en su calidad de concubina de la víctima, en la vía y forma que corresponda, en términos de los artículos 29, 30, fracción I, 31 y 40 del Código Penal para el Estado de Sonora; y finalmente se le concedió el beneficio de la suspensión condicional de la pena.

13. **Apelación.** Inconforme con la determinación, el diez de agosto de dos mil dieciocho, la parte ofendida *****, interpuso recurso de apelación, del que tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado Regional del Tercer Circuito del Estado de Sonora, con residencia en Caborca. Se formó el toca de apelación *****, y el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, se dictó resolución en el sentido de confirmar la sentencia recurrida.



14. SEGUNDO.—**Juicio de amparo directo.** Por escrito presentado el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, la ofendida ***** , por sí y en representación de su hijo menor ***** , promovió juicio de amparo directo ante el Primer Tribunal Colegiado Regional del Tercer Circuito del Estado de Sonora.

15. A título de conceptos de violación se alegó afectación a sus derechos fundamentales contenidos en los artículos 1o., 14, 16, 17, 20, apartado C y 133 constitucionales, así como 2, 8.1 y 8.25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; señaló como autoridad responsable al tribunal de segunda instancia y, como acto reclamado la sentencia de dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, dictada en el toca penal ***** .

16. TERCERO.—**Trámite.** Del asunto conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, quien por auto de once de marzo de dos mil diecinueve admitió y registró con el ***** . Reconoció con carácter de terceros interesados a la sentenciada ***** , a la ofendida ***** , y a la agente del Ministerio Público que intervino en el procedimiento penal del cual deriva el acto reclamado.

17. CUARTO.—**Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** El Tribunal Colegiado estimó que el asunto revestía las características de interés y trascendencia necesarias para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera su facultad de atracción, por lo que en sesión de trece de marzo de dos mil veinte, se remitió la solicitud correspondiente.

18. QUINTO.—**Trámite de la facultad de atracción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, ordenó formar y registrar el expediente con su consecutivo ***** , y turnó los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

19. En sesión virtual de veinte de enero de dos mil veintiuno, esta Primera Sala ejerció la facultad de atracción para conocer del juicio de amparo directo ***** , del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, para examinar la constitucionalidad de la actuación



de la Sala de apelación, a fin de determinar si procede la suplencia de la queja en favor de las víctimas u ofendidos al haberse optado por el procedimiento abreviado, específicamente en tratándose de la garantía que debe imperar para la reparación del daño, así como su cuantificación en la sentencia condenatoria.

20. SEXTO.—**Trámite del juicio de amparo atraído.** El veinte de abril de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó avocarse al conocimiento del asunto, registrándolo como amparo directo 6/2021, y turnó el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración del proyecto de resolución.

21. SÉPTIMO.—**Avocamiento.** La presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de tres de junio de dos mil veintiuno, ordenó el avocamiento del asunto, así como su envío a la ponencia respectiva para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

22. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer el presente juicio de amparo directo, en atención a que si bien la competencia originaria para resolver las demandas de esta naturaleza recae en los Tribunales Colegiados de Circuito, lo cierto es que en el caso se ejerció la facultad de atracción, en términos de los artículos 107, fracción V, inciso d), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 40 de la Ley de Amparo, y 21, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año.

23. SEGUNDO.—**Legitimación, oportunidad y existencia del acto reclamado.** El Tribunal Colegiado que conoció del asunto analizó y se pronunció respecto a estos presupuestos procesales, otorgando a la quejosa el carácter de ofendida, la demanda se presentó oportunamente y que se acreditó la existencia del acto reclamado.



24. TERCERO.—**Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** Las consideraciones necesarias para resolver esta instancia son las que a continuación se sintetizan:

I. Sentencia reclamada: La Sala responsable resolvió, en lo que interesa y en síntesis, lo siguiente:

- A favor del apelante no se cuantificó un monto que hubiera que garantizar respecto el daño material por causas imputables a la recurrente, ya que ésta no ofreció pruebas tendientes a especificar la cantidad que debía pagar la imputada por concepto de reparación del daño material a favor del inconforme.

- El procedimiento abreviado no le causa agravio a la apelante, toda vez que no ofreció medios de prueba para acreditar el monto de la reparación del daño material a su favor que fueran a desahogarse en la etapa de juicio, como tampoco lo hubo hecho la agente del Ministerio Público en su acusación, por lo que de haberse llevado a cabo el juicio oral no podía obtener un resultado distinto.

- No hubo inconformidad respecto de que la juzgadora no precisara la cantidad a pagar por concepto de reparación del daño moral, lo que pudo hacer atendiendo a los artículos 31¹ y 29 Bis² del Código Penal para el Estado de Sonora, sino que la inconformidad versó sobre la cuantificación del daño material.

¹ "Artículo 29 Bis. Salvo prueba en contrario y para los efectos del artículo 31 Bis, se considera que siempre existe daño moral en los delitos siguientes: Violación a la Intimidad contemplado en el artículo 167 Bis de este código, corrupción de menores de edad e incapaces, utilización de imágenes y/o voces de personas menores de edad para la pornografía, relaciones sexuales remuneradas con personas menores de edad, violación, violencia familiar, acoso sexual, abusos deshonestos, privación ilegal de libertad, homicidio, feminicidio, chantaje, hostigamiento sexual, delitos contra la autoridad, delitos contra la intimidad personal, y fraude familiar."

² "Artículo 31. La reparación será fijada por los tribunales según los daños y perjuicios que sea preciso reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso y atendiendo también, tratándose de daño moral, a la capacidad económica del obligado a pagarla.

"Si son varios los que reclaman por la misma conducta, el juzgador fijará las indemnizaciones según el grado de afectación de cada cual.

"Para los casos de reparación de daños causados con motivo de delitos culposos, el Ejecutivo del Estado expedirá un reglamento sobre la forma en que debe garantizarse mediante seguro especial y sin perjuicio de las sanciones que dicte la autoridad judicial."



- El Código Penal para el Estado de Sonora no contiene una disposición que permita que los órganos jurisdiccionales apliquen directamente las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo para determinar el monto de la reparación del daño a favor de la ofendida, sino que la legislación estatal indica que la reparación será fijada por los tribunales según los daños y perjuicios que sea preciso reparar de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso y tratándose de daño moral, atendiendo a la capacidad económica del obligado a pagarla.

II. Conceptos de violación: La parte quejosa manifestó lo que a continuación se sintetiza:

1. Violación al derecho a la reparación del daño.

1.1. La sentencia reclamada es violatoria del derecho a la reparación del daño, el cual se encuentra establecido en el artículo 20 constitucional, apartado C, fracción IV.

1.2. El daño material fue ocasionado por la muerte de una persona. En consecuencia, es innecesario acreditar el monto al cual equivale la misma debido a que dicho bien jurídico, por su propia naturaleza, no es susceptible de ser cuantificado. Sin embargo, tal hecho no implica la imposibilidad de fijar una cantidad como pena por la afectación causada, toda vez que la misma es producto de un ilícito y en atención al derecho humano de las víctimas u ofendidos a que les sea reparado dicho menoscabo.

1.3. Debe ser aplicada por analogía la tesis de jurisprudencia 88/2001³ del índice de esta Suprema Corte, que contempla la posibilidad, en la legislación del Distrito Federal, de cuantificar el monto de la reparación por daño moral por el delito de homicidio con base en la Ley Federal del Trabajo. No puede argu-

³ "REPARACIÓN DEL DAÑO EN EL DELITO DE HOMICIDIO. PARA QUE SE CONDENE A ELLA BASTA QUE EL JUZGADOR TENGA POR ACREDITADA LA COMISIÓN DEL ILÍCITO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)". Tesis de jurisprudencia 1a./J. 88/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 113, materia jurisprudencia (penal), registro digital: 188109.



mentarse so pretexto para vulnerar el derecho humano a una reparación del daño justa e integral el hecho de que el Código Penal no establezca de manera expresa la referencia a la Ley Federal del Trabajo pues dicho argumento es contrario a la Constitución. Al no remitirse a la Ley Federal del Trabajo se volvería nugatorio el derecho a la reparación integral del daño pues en el caso concreto éste no es susceptible de probarse.

1.4. La fijación de la reparación del daño y su condena no quedan a petición de la víctima u ofendido, sino que de manera oficiosa debe decretarse en concordancia con los artículos 206⁴ y 403⁵, fracción IX, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

2. Violación al derecho de suplencia de la queja de las víctimas.

2.1. Es obligación de toda autoridad respetar e intentar reparar la vulneración a un derecho fundamental por lo que de manera oficiosa en primera instancia el Juez de Control tuvo que haber hecho esta cuantificación y no condenar de manera genérica, pues tenía las bases jurídicas para hacerlo. Por tanto, la

⁴ "Artículo 206. Sentencia

Concluido el debate, el Juez de Control emitirá su fallo en la misma audiencia, para lo cual deberá dar lectura y explicación pública a la sentencia, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, explicando de forma concisa los fundamentos y motivos que tomó en consideración. No podrá imponerse una pena distinta o de mayor alcance a la que fue solicitada por el Ministerio Público y aceptada por el acusado. El Juez deberá fijar el monto de la reparación del daño, para lo cual deberá expresar las razones para aceptar o rechazar las objeciones que en su caso haya formulado la víctima u ofendido."

⁵ "Artículo 403. Requisitos de la sentencia

La sentencia contendrá: I. La mención del tribunal de enjuiciamiento y el nombre del Juez o los Jueces que lo integran; II. La fecha en que se dicta; III. Identificación del acusado y la víctima u ofendido; IV. La enunciación de los hechos y de las circunstancias o elementos que hayan sido objeto de la acusación y, en su caso, los daños y perjuicios reclamados, la pretensión reparatoria y las defensas del imputado; V. Una breve y sucinta descripción del contenido de la prueba; VI. La valoración de los medios de prueba que fundamenten las conclusiones alcanzadas por el tribunal de enjuiciamiento; VII. Las razones que sirvieran para fundar la resolución; VIII. La determinación y exposición clara, lógica y completa de cada uno de los hechos y circunstancias que se consideren probados y de la valoración de las pruebas que fundamenten dichas conclusiones; IX. Los resolutive de absolución o condena en los que, en su caso, el tribunal de enjuiciamiento se pronuncie sobre la reparación del daño y fije el monto de las indemnizaciones correspondientes; y, X. La firma del Juez o de los integrantes del tribunal de enjuiciamiento."



Juez de Control como la Sala responsable podían pronunciarse sobre la cuantificación de la reparación del daño, aun cuando no hubiera formado parte de la oposición, toda vez que la suplencia de la queja opera a favor no sólo del imputado, sino también de la víctima u ofendido en el caso de vulneración a un derecho fundamental: violación al derecho humano a la reparación del daño.

2.2. Se vulneró el interés superior del menor toda vez que las autoridades omitieron tomar en cuenta para sus actuaciones que se encontraba un menor involucrado como ofendido en el proceso penal, sobre todo al momento de dictar sentencia en el apartado de reparación del daño.

25. CUARTO.—Temas que no forman parte del estudio de constitucionalidad.

26. No formarán parte del estudio de constitucionalidad que integran esta ejecutoria del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los temas relacionados con:(i) la aplicación de la Ley Federal del Trabajo para efectos de cuantificar la reparación del daño, el cual constituye un tema de legalidad, cuya resolución depende de un estudio sistemático normativo del código para el Estado de Sonora; y, (ii) qué debe entenderse por oposición fundada de la víctima u ofendido, de conformidad con los artículos 201, fracción II y 204, ambos del Código Nacional de Procedimientos Penales.⁶

⁶ Tema abordado por este Alto Tribunal en el amparo directo en revisión 2666/2020, resuelto en sesión virtual del día nueve de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en algunas consideraciones y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En el amparo en revisión 2666/2020, se determinó, entre otras cosas, que la oposición de la víctima u ofendido a que se refiere tanto el artículo 201, fracción II, como el diverso 205, del Código Nacional de Procedimientos Penales se traduce en que esa parte procesal manifieste ante el Juez de Control que no se encuentra garantizada la reparación del daño. Lo que significa que la víctima u ofendido le manifieste al Juez que el monto de la reparación establecido por el Ministerio Público en la acusación o solicitud de apertura de procedimiento abreviado no es suficiente o proporcional al daño ocasionado, pues no comprende la reparación material, moral, física y psicológica, todo lo que conlleva a una reparación integral para la víctima u ofendido. Y además, que ese monto debe estar debidamente garantizado, es decir, que debe asegurarse su pago mediante alguna de las formas que establece el código respectivo, como por ejemplo: a través de fianza, hipoteca, prenda o cualquier otra que a criterio del Juez de Control cumpla suficientemente con esa finalidad.



27. QUINTO.—**Fondo.** El estudio de fondo se dividirá en dos apartados. En primer lugar, se verificará si la suplencia de la queja acotada en el recurso de apelación también es procedente en favor de las víctimas u ofendidos en el procedimiento abreviado (I). En segundo lugar, se aplicará la doctrina desarrollada al caso concreto (II).

(I) Suplencia de la queja acotada en favor de la víctima u ofendido en el procedimiento abreviado.

28. Esta Suprema Corte ha sostenido que por regla general, los tribunales de alzada deben limitarse al estudio de los agravios planteados, sin embargo, existe una excepción a esa regla; cuando los tribunales adviertan oficiosamente una violación a los derechos fundamentales del imputado. Éste es el principio de suplencia de la queja acotada.⁷

29. De igual manera es criterio de este Máximo Tribunal que la suplencia de la queja acotada es aplicable también a la víctima u ofendido.⁸ Al respecto, se explicó que el Estado debe garantizar que el derecho de segunda instancia sea accesible y eficaz. Se dijo que si bien existe un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecerse restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir el fallo, como complejidades que lo tornen ilusorio; en tanto que tiene que dar resultados o respuestas al fin para el cual fue concebido consistente en el examen integral de la decisión recurrida, en el que el Juez o tribunal superior procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias a derecho.

⁷ Conclusión generada a partir de una interpretación literal del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al resolver la contradicción de tesis 311/2017, en sesión de siete de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido pero contra las consideraciones, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁸ Amparo en revisión 1252/2017, resuelto en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien manifestó que emitirá voto particular.



30. Al respecto, el artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en congruencia con la esencia del derecho a recurrir el fallo, establece de manera genérica el alcance del recurso a través de una metodología para su estudio que lo dota de eficacia, pues permite un examen de la decisión recurrida en el que el tribunal de alzada procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias a derechos humanos, no sólo de los imputados sino también de las víctimas u ofendidos.

31. Luego entonces, "si el apelante es el imputado, la víctima o el ofendido, la autoridad jurisdiccional de segunda instancia está obligada a emprender un análisis oficioso, de conformidad con el principio de suplencia de la queja acotada, para determinar si se generaron violaciones a derechos fundamentales que deban repararse."⁹

32. La facultad de reparar violaciones a derechos a los imputados de forma oficiosa se encuentra acotada a la materia del recurso. En este sentido, se sostuvo que "la suplencia de la queja no opera del mismo modo en procesos abreviados, que en procesos ordinarios. En el primer caso, tal como esta Primera Sala sostuvo en la contradicción de tesis 56/2016, sólo puede analizarse la violación a los presupuestos jurídicos para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal", a saber: el análisis de la congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción invocados por el Ministerio Público en la acusación, así como, de ser el caso, la imposición de penas que sean contrarias a la ley, distintas o mayores a las solicitadas por el

⁹ *Ibidem*. Similares consideraciones han sido generadas al resolver el amparo directo en revisión 4321/2017, resuelto en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho, por esta Primera Sala, por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente) en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quienes se reservan el derecho de formular voto particular, y el amparo en revisión 817/2017, resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, por esta Primera Sala, por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de esta Primera Sala, en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), quien se reservó su derecho a formular voto particular.



representante social y a las aceptadas por el acusado, además de la fijación del monto de la reparación del daño.¹⁰

33. Hasta aquí, se ha reflejado la evolución de criterios concernientes a la suplencia de la queja en tratándose del recurso de apelación y a sus beneficiarios. En esencia son:

- El Código Nacional de Procedimientos Penales regula el principio de **suplencia de la queja acotada**.

- El principio de suplencia de la queja también es procedente en los casos en que quien accede al recurso de apelación es la **víctima u ofendido**.

- En el procedimiento abreviado, únicamente podrá ser objeto de cuestionamiento la violación al cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio.

34. Esta Suprema Corte considera que el criterio generado para el procedimiento ordinario que establece que la suplencia de la queja acotada en el recurso de apelación sí procede para la víctima u ofendido, debe prevalecer en el caso del procedimiento abreviado; de manera limitada a lo que puede conocerse en el recurso de apelación de dicho procedimiento. A continuación se desarrollan las consideraciones que lo sustentan.

35. Tanto en el procedimiento abreviado como en el procedimiento ordinario, las víctimas tienen derecho a la tutela jurisdiccional y a un recurso judicial efectivo, no solamente a través de una doble instancia en su vertiente formal –accesibilidad– sino también en su vertiente material –que se administre justicia

¹⁰ Contradicción de tesis 311/2017, resuelta en sesión de siete de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido pero contra las consideraciones, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.



de forma pronta, completa e imparcial—. ¹¹ Esto significa que la función jurisdiccional tiene que ocuparse en su actividad de abordar los temas principales a que hace referencia la controversia planteada, de forma tal que se asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juzgador primigenio en la adopción de sus decisiones y además, que permita enmendar la aplicación indebida de la ley con el fin de evitar la arbitrariedad y violaciones a derechos fundamentales.

36. De manera general y destacada, esta Suprema Corte ha establecido que los derechos de las víctimas, en relación con los procedimientos penales, están basados en cuatro pilares esenciales: a) el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, para la determinación de sus derechos; b) el derecho a un recurso efectivo, que incluye, *inter alia*, el derecho a una investigación; c) el derecho a la verdad; y, d) el derecho a obtener una reparación integral.

37. Bajo ese contexto, resulta indispensable tener una herramienta adjetiva, idónea y eficaz para combatir posibles violaciones a los derechos fundamentales de las víctimas, generadas en la sentencia primigenia del procedimiento abreviado; lo cual se asegura imponiendo la obligación a los juzgadores de segunda instancia a suplir la deficiencia de la queja cuando observen dichas violaciones.

38. Aunado al derecho a un recurso judicial efectivo, es importante considerar que el procedimiento abreviado, como forma anticipada de terminación del proceso, históricamente se ha considerado como benéfica para los imputados con un desequilibrio en contra de los derechos de la víctima; desequilibrio que en parte se enmienda con la suplencia de la queja.

39. De acuerdo al Código Nacional de Procedimientos Penales, el Ministerio Público es el único facultado –si reúne los requisitos de procedencia– para so-

¹¹ Artículo 17 constitucional. En el ámbito internacional por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 10); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.1); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVIII) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8.1 y 25).



licitar que se lleve a cabo el procedimiento abreviado, independientemente de la preparación de la víctima para acceder a él, incluida la aportación de material probatorio para garantizar un monto para reparación del daño.

40. Si el Ministerio Público así lo solicita, y el Juez de Control lo avala, la consecuencia es que la víctima se verá obligada a transitar por un procedimiento distinto al ordinario, –será abreviado–. Ciertamente que la víctima tiene la posibilidad de oponerse (oposición fundada, artículo 204 del Código Nacional de Procedimientos Penales). No obstante, esta oposición sólo puede girar sobre el monto de la reparación, mas no respecto a la vía de terminación anticipada.

41. Si bien el procedimiento abreviado fue introducido al ordenamiento jurídico mexicano como una herramienta de despresurización del sistema procesal penal, su esencia sigue siendo la impartición de justicia, que jamás puede prosperar al margen de los derechos fundamentales de las víctimas. Razón por la cual la suplencia de la queja acotada es una figura necesaria para equilibrar la igualdad de armas entre los participantes de un procedimiento, ya sea ordinario o formas de terminación anticipada.¹²

42. Por otra parte, una razón adicional para justificar la operatividad de la suplencia de la queja acotada en favor de la víctima, específicamente al resolver a través del procedimiento abreviado, lo es que, la práctica judicial revela que el Ministerio Público, por razones extralegales, en ciertos casos ha llegado a integrar deficientemente las indagatorias.¹³ También, ha sido una herramienta de negociación que usualmente juega en contra de los intereses de la víctima bajo el argumento que la reparación del daño en una vía ordinaria puede tomar mucho más tiempo, por el contrario en el procedimiento abreviado se involucran múltiples renunciaciones de derechos a cambio de una supuesta agilidad procesal.

¹² Exposición de motivos, Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹³ Contradicción de tesis 163/2012, resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de mil doce, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, encargado del engrose, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto particular. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, manifestaron reservarse el derecho a formular voto concurrente.



43. Así, debe reconocerse que las víctimas u ofendidos se encuentran en una situación de desequilibrio, y así es reconocido en la propia exposición de motivos al incorporarse el procedimiento abreviado en el ordenamiento jurídico mexicano.

44. De ahí que la suplencia de la queja con relación a la reparación del daño en la apelación sea un ente equilibrador entre los derechos de las víctimas en el procedimiento abreviado. Permite el acceso a un recurso judicial efectivo para las víctimas, haciendo que el tribunal de alzada pueda verificar violaciones al derecho fundamental de la reparación integral del daño, piedra angular para la procedencia del procedimiento abreviado a la luz de la víctima u ofendido.

45. Por tanto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, arriba a la conclusión que la suplencia de la queja acotada es procedente en el procedimiento abreviado, no sólo para los imputados, sino también para las víctimas u ofendidos. Suplencia limitada al cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio; lo cual comprende el análisis de la congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción invocados por el Ministerio Público en la acusación. Así como, de ser el caso, la imposición de penas que sean contrarias a la ley, distintas o mayores a las solicitadas por el Ministerio Público y aceptadas por el acusado, además de la fijación del monto de la reparación del daño.

(II) Aplicación al caso concreto.

46. En la audiencia intermedia desahogada el dos de agosto de dos mil dieciocho, –audiencia fuente de la sentencia aquí reclamada–, se sostuvo lo siguiente:

Ministerio Público: Al solicitar el procedimiento abreviado, a partir del minuto seis con cincuenta y tres segundos de la videograbación de la audiencia intermedia, señaló:

"... en cuanto a la reparación del daño esta Fiscalía solicita ... y en cuanto a la reparación del daño moral, lo que estime su señoría de conformidad con los artículos 29 Bis, 30, 31, 31 Bis para (sic) el Código Penal para el Estado de Sonora."



Juez de Control: Sobre la cuantificación del daño moral en favor de ***** y de su representado *****, la Juez de Control, a través de la audiencia intermedia señaló lo siguiente:

A partir del minuto cuarenta con cincuenta y seis segundos sostuvo que: *"desde mi punto de vista, y concuerdo con lo que usted me está planteando –refiriéndose al asesor jurídico–, ahí es donde entraría precisamente esa parte que usted refiere y que me queda claro pues que la Fiscalía no está siendo clara en cuanto a las cuantías."*

A partir del minuto cuarenta y uno con treinta y cuatro segundos, en una conversación con el asesor jurídico: *"si usted –refiriéndose al asesor jurídico– tiene la manera de acreditar y como le corresponde ese detrimento que a causa de la pérdida de la vida ... no se si usted tenga en este momento algún dato de prueba o algo con lo que acreditar o pudiera yo cuantificar esa alteración."*

A partir del minuto sesenta y ocho con diez segundos, refiriéndose a la ofendida ***** sostuvo que: *"Toda vez que la agente del Ministerio Público le esta dejando a esta juzgadora el que se pronuncie en cuanto a la reparación del daño moral, le adelanto que en dado caso que usted aceptara ese procedimiento abreviado –refiriéndose a *****– y esa facultad que me está delegando la agente del Ministerio Público al no haber cuantificado y al no haberse hecho llegar de los datos de prueba necesarios para hacer una cuantificación al respecto, y tomando en cuenta los argumentos que realizó el asesor jurídico, en dado caso que usted aceptara este procedimiento abreviado, en cuanto a la reparación del daño se haría una condena de una reparación del daño genérica para dejar precisamente a expensas y a salvo ese derecho que tiene la ofendida para que la haga valer en ejecución de sanciones ..."*

47. Para corroborar si la narrativa procesal es acorde a la norma penal adjetiva, es indispensable hacer referencia a las bases y requisitos de la forma de terminación anticipada: procedimiento abreviado.

48. El artículo 201 del Código Nacional de Procedimientos Penales regula sus requisitos de procedencia, a saber:

"Artículo 201. Requisitos de procedencia y verificación del Juez



"Para autorizar el procedimiento abreviado, el Juez de Control verificará en audiencia los siguientes requisitos:

"I. Que el Ministerio Público solicite el procedimiento, para lo cual se deberá formular la acusación y exponer los datos de prueba que la sustentan. La acusación deberá contener la enunciación de los hechos que se atribuyen al acusado, su clasificación jurídica y grado de intervención, así como las penas y el **monto de reparación del daño**;

"II. Que la víctima u ofendido no presente oposición. Sólo será vinculante para el Juez la oposición que se encuentre fundada; y,

"III. Que el imputado:

"a) Reconozca estar debidamente informado de su derecho a un juicio oral y de los alcances del procedimiento abreviado;

"b) Expresamente renuncie al juicio oral;

"c) Consienta la aplicación del procedimiento abreviado;

"d) Admita su responsabilidad por el delito que se le imputa;

"e) Acepte ser sentenciado con base en los medios de convicción que exponga el Ministerio Público al formular la acusación."

49. No sobra decir que el procedimiento abreviado está instituido para generar un beneficio a la persona imputada, pues de llevarse y lograr sentencia a través de este procedimiento, conlleva forzosamente una reducción de las penas que establece de manera regular el código sustantivo.

50. Como consecuencia, el capítulo IV del libro segundo, título I, específicamente de los artículos 201 al 207 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se ocupa mayormente de los requisitos de procedencia, de la oportunidad, del trámite y de la sentencia, pero bajo la óptica del imputado. Siendo la razón que es quien resentirá la consecuencia de la imposición de una pena.



51. No obstante, esto no debe entenderse en el sentido de que los derechos de las víctimas pasan a un segundo plano o resultan de menor entidad, pues basta leer en armonía y sistemáticamente la fracción I del artículo 201, el 204, 205 y 206 del mismo código adjetivo para advertir que el punto de equilibrio y de eficacia de este método de terminación anticipada lo es la absoluta garantía de la reparación del daño en favor de la víctima u ofendido.¹⁴

¹⁴ **Artículo 202. Oportunidad**

"El Ministerio Público podrá solicitar la apertura del procedimiento abreviado después de que se dicte el auto de vinculación a proceso y hasta antes de la emisión del auto de apertura a juicio oral.

"A la audiencia se deberá citar a todas las partes. La incomparecencia de la víctima u ofendido debidamente citados no impedirá que el Juez de Control se pronuncie al respecto.

"Cuando el acusado no haya sido condenado previamente por delito doloso y el delito por el cual se lleva a cabo el procedimiento abreviado es sancionado con pena de prisión cuya media aritmética no exceda de cinco años, incluidas sus calificativas atenuantes o agravantes, el Ministerio Público podrá solicitar la reducción de hasta una mitad de la pena mínima en los casos de delitos dolosos y hasta dos terceras partes de la pena mínima en el caso de delitos culposos, de la pena de prisión que le correspondiere al delito por el cual acusa.

"En cualquier caso, el Ministerio Público podrá solicitar la reducción de hasta un tercio de la mínima en los casos de delitos dolosos y hasta en una mitad de la mínima en el caso de delitos culposos, de la pena de prisión. Si al momento de esta solicitud, ya existiere acusación formulada por escrito, el Ministerio Público podrá modificarla oralmente en la audiencia donde se resuelva sobre el procedimiento abreviado y en su caso solicitar la reducción de las penas, para el efecto de permitir la tramitación del caso conforme a las reglas previstas en el presente capítulo.

"El Ministerio Público al solicitar la pena en los términos previstos en el presente artículo, deberá observar el acuerdo que al efecto emita el procurador."

Artículo 203. Admisibilidad

"En la misma audiencia, el Juez de Control admitirá la solicitud del Ministerio Público cuando verifique que concurran los medios de convicción que corroboren la imputación, en términos de la fracción VII, del apartado A del artículo 20 de la Constitución. Serán medios de convicción los datos de prueba que se desprendan de los registros contenidos en la carpeta de investigación.

"Si el procedimiento abreviado no fuere admitido por el Juez de Control, se tendrá por no formulada la acusación oral que hubiere realizado el Ministerio Público, lo mismo que las modificaciones que, en su caso, hubiera realizado a su respectivo escrito y se continuará de acuerdo con las disposiciones previstas para el procedimiento ordinario. Asimismo, el Juez de Control ordenará que todos los antecedentes relativos al planteamiento, discusión y resolución de la solicitud de procedimiento abreviado sean eliminados del registro.

"Si no se admite la solicitud por inconsistencias o incongruencias en los planteamientos del Ministerio Público, éste podrá presentar nuevamente la solicitud una vez subsanados los defectos advertidos."

Artículo 204. Oposición de la víctima u ofendido

"La oposición de la víctima u ofendido sólo será procedente cuando se acredite ante el Juez de Control que no se encuentra debidamente garantizada la reparación del daño."

Artículo 205. Trámite del procedimiento



52. En esa línea argumentativa, para que sea procedente el procedimiento abreviado, en el ámbito de protección de la víctima u ofendido, desde el inicio, es decir, desde el momento en que presenta la solicitud, el **Ministerio Público debe fijar un monto para garantizar la reparación del daño**. Esto permitirá, que haciendo uso del principio de contradicción, la víctima pueda cuestionar y debatir respecto al monto propuesto.¹⁵

53. Se insiste, este vértice procesal –proponer una base para garantizar la reparación–, como la oposición fundada que prevé el artículo 204, del código procesal de la materia, debe de leerse como el cuerpo de protección normativo que garantiza el equilibrio entre la víctima u ofendido frente a su contraparte.

54. Pensar distinto provocaría caer en una incorrecta interpretación de que esta potestad del Ministerio Público sólo implica una renuncia a lograr una pena

"Una vez que el Ministerio Público ha realizado la solicitud del procedimiento abreviado y expuesto la acusación con los datos de prueba respectivos, el Juez de Control resolverá la oposición que hubiere expresado la víctima u ofendido, observará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 201, fracción III, correspondientes al imputado y verificará que los elementos de convicción que sustenten la acusación se encuentren debidamente integrados en la carpeta de investigación, previo a resolver sobre la autorización del procedimiento abreviado.

"Una vez que el Juez de Control haya autorizado dar trámite al procedimiento abreviado, escuchará al Ministerio Público, a la víctima u ofendido o a su asesor jurídico, de estar presentes y después a la defensa; en todo caso, la exposición final corresponderá siempre al acusado."

"Artículo 206. Sentencia

"Concluido el debate, el Juez de Control emitirá su fallo en la misma audiencia, para lo cual deberá dar lectura y explicación pública a la sentencia, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, explicando de forma concisa los fundamentos y motivos que tomó en consideración.

"No podrá imponerse una pena distinta o de mayor alcance a la que fue solicitada por el Ministerio Público y aceptada por el acusado.

"El Juez deberá fijar el monto de la reparación del daño, para lo cual deberá expresar las razones para aceptar o rechazar las objeciones que en su caso haya formulado la víctima u ofendido."

¹⁵ Esta garantía de fijación de un monto constituye un núcleo de importancia superlativa en el procedimiento abreviado mexicano. Debe tenerse en consideración que en dos mil veinte, de las causas penales concluidas por los Jueces de Control, 51.5% concluyó por sentencias definitivas condenatorias en el procedimiento abreviado. Este procedimiento se ha posicionado como un mecanismo de solución de controversias. Un mecanismo que se enfrenta a un país en el que el monto por concepto de pérdidas por victimización asciende a 187.3 mil millones de pesos, es decir, 1.53% del producto interno bruto (el gasto, por ejemplo, en educación está alrededor de 5% del PIB). Bajo este contexto, el procedimiento abreviado mexicano, a diferencia por ejemplo del chileno o argentino –procesos penales acusatorios similares– regula como requisito de procedencia la fijación de un monto de la reparación. No puede sustanciarse un abreviado sin que exista un monto de reparación.



completa, la aceptación del imputado de haber cometido la conducta clasificada como delito, pero dejar desprotegido el derecho de las víctimas.

55. Ahora bien, de la transcripción de la audiencia aludida se puede advertir con suficiente claridad que la representación social incumplió su obligación de fijar un monto a la reparación del daño, específicamente por lo que hace al daño moral de los ofendidos *****. Delegó esta facultad en la Juez de Control y esta última la aceptó.

56. Por su parte, la Juez de Control, al no tener elementos de convicción que le permitieran fijar un monto de reparación del daño moral, tanto de ***** como a su hijo menor ***** , además de englobar los intereses que le corresponderían al menor para ser representados por su madre también ofendida, condenó de manera genérica, trasladando toda esa definición a la etapa de ejecución de sentencia.

57. Como consecuencia, se negó el derecho a las partes ofendidas a generar una oposición fundada sobre el monto, pues nunca existió ese parámetro.

58. En suma, este actuar negligente del Ministerio Público evidentemente trastoca los derechos procesales y sustantivos de los ofendidos. Menoscabo de los derechos que trae una consecuencia encadenada en el recurso de apelación y que su sentencia es el acto reclamado en este juicio de amparo.

59. Más a este respecto, como ya se desarrolló en el cuerpo de esta ejecutoria, parte de ese encadenamiento que provocó la incorrección del tribunal de alzada, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que sí debe y debió proceder la suplencia de la queja en favor de la parte ofendida, hoy quejosos, con el fin de corregir ese desequilibrio procesal.

60. SEXTO.—**Decisión y efectos.** Al encontrarnos resolviendo un amparo directo que deriva de una facultad de atracción y que es competencia de esta Suprema Corte resolver los tópicos de constitucionalidad, el Tribunal Colegiado del conocimiento deberá dictar resolución tomando en consideración las determinaciones y parámetros aquí establecidos, y en el ámbito de su competencia resolver los aspectos de legalidad restantes.



61. **Primer parámetro.** El Tribunal Colegiado al resolver, deberá tomar en consideración que sí es procedente la suplencia de la queja en favor de la víctima u ofendido, específicamente al conocer del recurso de apelación que derive de una sentencia instaurada bajo el procedimiento abreviado.

62. **Segundo parámetro.** El Tribunal Colegiado al resolver, deberá tomar en consideración si es factible subsanar la violación al derecho de reparación del daño en favor de la parte ofendida, a partir de lo siguiente:

a) Tomando en cuenta que este derecho de las víctimas u ofendidos nace desde la solicitud del Ministerio Público para llevar a cabo el procedimiento mediante terminación anticipada –abreviado–; deberá evaluar la necesidad de reponer el procedimiento hasta el momento en que inicia la violación con la intención de subsanar el derecho a una reparación integral.

Esto, tomando en consideración que es un momento procesal en donde sí se pueden ofrecer y recibir medios de convicción para establecer el monto de reparación.

b) Evaluar si se puede subsanar el derecho a la reparación del daño de los ofendidos, esto es, fijar un monto de reparación a la luz de los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, relativos a los parámetros que establece la Ley Federal del Trabajo, o a la luz de los preceptos que establece el Código Local.

63. Por todo lo expuesto, al fijarse los lineamientos constitucionales por los cuales este Alto Tribunal atrajo el presente asunto, deben devolverse los autos al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento para que resuelva el amparo directo sometido a su competencia originaria, bajo los lineamientos constitucionales fijados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

ÚNICO.—Devuélvanse los autos al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, para que resuelva el amparo directo



sometido a su jurisdicción, bajo los lineamientos constitucionales fijados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, envíense los autos al tribunal de origen y en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las señoras y señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de la expresión de "*suplencia acotada*" y de los párrafos veinticinco, veintiséis, treinta y ocho, cuarenta y dos y sesenta, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho para formular voto concurrente, y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero con algunas precisiones.

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 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con el amparo directo 6/2021.

I. Antecedentes.

En sesión de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo citado



al rubro por unanimidad de cinco votos,¹ en el sentido de devolver los autos al Tribunal Colegiado.

II. Razones de la sentencia.

2. La sentencia divide el estudio de fondo en dos apartados: **1)** Suplencia de la queja acotada en favor de la víctima u ofendido en el procedimiento abreviado; y, **2)** Caso concreto.
3. En relación con el **punto 1**, se estimó que los precedentes que ha emitido esta Primera Sala respecto a la suplencia de la queja acotada prevista en el artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales para el procedimiento ordinario, dentro del recurso de apelación, resultaban también aplicables para el procedimiento abreviado.
4. De este modo, se arribó a la conclusión que la suplencia de la queja acotada era procedente en el procedimiento abreviado, no sólo para los imputados, sino también para las víctimas u ofendidos. Empero, dicha suplencia se encontraba limitada al cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada, esto es: el análisis de la congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción invocados por el Ministerio Público en la acusación.
5. Respecto al **punto 2** se señaló que, en el caso en concreto, fue incorrecto que el Ministerio Público al momento de solicitar la tramitación del procedimiento abreviado, no determinara la cantidad relativa a la reparación del daño moral respecto a la concubina de la víctima y su menor hijo. Dejando dicha potestad al Juez de Control, quien estimó que ello debía ser resuelto en ejecución de sentencia.
6. Por tanto, se estimó que para que se aperture el procedimiento abreviado, en el ámbito de protección de la víctima u ofendido, el Ministerio Público debe fijar desde la solicitud un monto para garantizar la reparación del daño. Esto permitirá que, haciendo uso del principio de contradicción, la víctima pueda cuestionar y debatir respecto al monto propuesto.

¹ De las señoras y señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de la expresión de "*suplencia acotada*" y de los párrafos veinticinco, veintiséis, treinta y ocho, cuarenta y dos y sesenta, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho para formular voto concurrente, y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero con algunas precisiones.



7. En esas condiciones, se concluyó que el Tribunal Colegiado debía dictar su resolución tomando en consideración las determinaciones establecidas por esta Primera Sala en la sentencia que nos ocupa, y en el ámbito de su competencia, resolver los aspectos de legalidad. Lo anterior, tomando en consideración los siguientes parámetros:
8. Como **primer parámetro**, se determinó que el Tribunal Colegiado debía tomar en consideración que sí es procedente la suplencia de la queja en favor de la víctima u ofendido, al conocer del recurso de apelación que derive de una sentencia instaurada bajo el procedimiento abreviado.
9. Finalmente, como **segundo parámetro**, se dijo que el Colegiado debía tomar en consideración que, sí es factible subsanar la violación al derecho de reparación del daño en favor de la parte ofendida, a partir de los lineamientos que ahí se expusieron.

III. Razones de la concurrencia.

10. No obstante que voté a favor del sentido de la sentencia, reservé la elaboración de este voto concurrente para exponer las razones por las cuales me aparto de las consideraciones que sustentan el fallo. Lo anterior, en los siguientes términos:
11. Primeramente, me separo de las consideraciones de la sentencia, pues en ella se determina que de conformidad con el artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales,² procede suplir la deficiencia de los agravios en la apelación a la víctima u ofendido del delito, cuando el asunto provenga de un procedimiento abreviado.

² "Artículo 461. Alcance del recurso

"El órgano jurisdiccional ante el cual se haga valer el recurso, dará trámite al mismo y corresponderá al tribunal de alzada competente que deba resolverlo, su admisión o desechamiento, y sólo podrá pronunciarse sobre los agravios expresados por los recurrentes, quedando prohibido extender el examen de la decisión recurrida a cuestiones no planteadas en ellos o más allá de los límites del recurso, a menos que se trate de un acto violatorio de derechos fundamentales del imputado. En caso de que el órgano jurisdiccional no encuentre violaciones a derechos fundamentales que, en tales términos, deba reparar de oficio, no estará obligado a dejar constancia de ello en la resolución.

"Si sólo uno de varios imputados por el mismo delito interpusiera algún recurso contra una resolución, la decisión favorable que se dictare aprovechará a los demás, a menos que los fundamentos fueren exclusivamente personales del recurrente."



12. Lo anterior es así, atento a que, en mi opinión, del artículo antes citado no advierto lo que la mayoría de los integrantes de la Primera Sala han denominado "*suplencia acotada*" en el recurso de apelación del sistema penal acusatorio, aplicable tanto al imputado y, ahora, a la víctima u ofendido.
13. Como ya lo he expresado en otros precedentes sobre el tema, no comparto la interpretación del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales, relativa a que de dicho precepto deriva la suplencia de la queja en el sistema acusatorio en el recurso de apelación. Tópico que se abordó conforme al criterio sustentado por la mayoría de los integrantes de esta Sala al resolver la contradicción de tesis 311/2017.³ Este asunto dio origen a la tesis jurisprudencial 17/2019 (10a.),⁴ de título y subtítulo: "RECURSO DE APELACIÓN PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. LAS SALAS DEBEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA PARA REPARAR OFICIOSAMENTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL IMPUTADO."
14. En el citado criterio, se interpretó el artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el sentido de que el tribunal de alzada debe analizar la sentencia impugnada en su integridad para verificar que no existan violaciones a derechos humanos del imputado, ello, oficiosamente. Asimismo, se reconoció *expresamente* que el Código Nacional de Procedimientos Penales contempla, de manera implícita, el **principio de suplencia de la queja acotada a favor del imputado** en el recurso de apelación.
15. **Criterio que, en la sentencia en la que se emite este voto, se extiende a la contraparte del imputado, es decir, a la víctima u ofendido.**
16. Sin embargo, en mi opinión, de acuerdo con los principios rectores que rigen el nuevo sistema de justicia penal, **no encuentra cabida la figura de la suplencia de la queja ni para el imputado ni para la víctima**. Sólo advierto la obligación del juzgador de extender el análisis de los agravios –como excepción– en el supuesto de que el acto resulte violatorio de los derechos fundamentales del imputado. Compromiso éste que **no surge o puede derivarse de la figura de la suplencia de la queja**, sino de la permisión de la norma al establecer la posibilidad de realizar una revisión de derechos fundamentales a favor del imputado.

³ Precedente que se cita al pie de página 7 y 10 de la sentencia.

⁴ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 65, abril de 2019, Tomo I, Décima Época, página 732, registro digital: 2019737.



17. Desde mi perspectiva, la existencia de la suplencia de la queja a favor de cualquiera de las partes en el sistema penal oral contradice los principios de contradicción, igualdad de partes e imparcialidad judicial, previsto en la Constitución Federal y en el propio Código Nacional de Procedimientos Penales.
18. En efecto, los artículos 14, párrafo segundo, y 20, apartado A, fracción VI, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén el principio de contradicción que orienta al proceso penal acusatorio y adversarial. Aquél se manifiesta como un derecho de defensa que asegura a todas las partes en el proceso penal –y no sólo al acusado o a la víctima– el derecho y la razonable oportunidad de hacer oír sus argumentos y ofrecer sus pruebas, así como el indispensable interés de someter a refutación y contra argumentación la información, actos y pruebas.
19. En ese mismo contexto, la igualdad procesal de las partes inmersa en el derecho al debido proceso está íntimamente relacionada 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.
20. Así, los principios referidos en un sistema de corte acusatorio y adversarial permiten que sean las partes las que expongan a través de argumentos, alegatos o agravios las razones por las cuales determinada resolución vulneró sus derechos, en el caso, la sentencia de primera instancia, así como que el tribunal como rector del proceso con base en dichos planteamientos tenga que resolver, en igualdad de condiciones, lo que en derecho corresponda.
21. De ahí que, en mi opinión, del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales no se advierta –ni implícitamente– la figura de la suplencia de la queja en el proceso penal acusatorio y oral para las partes.
22. Por otro lado, como lo adelanté, estimo que la devolución del asunto al Tribunal Colegiado debió sustentarse en que, dicho órgano de amparo debe reponer el procedimiento para que nuevamente se lleve a cabo la audiencia del procedimiento abreviado en el caso que nos ocupa, en virtud de la violación al derecho a la reparación del daño integral de las ofendidas del delito de homicidio imprudencial.
23. Debe recordarse que, tratándose del procedimiento abreviado, una de las condiciones de proponerlo por parte del Ministerio Público es que en la acusación



se establezca un monto para la reparación del daño. Éste, debe ser integral en términos de diversos criterios que al respecto ha sostenido esta Primera Sala, al no haber sido un tema de debate en la audiencia correspondiente.

24. A efecto de sustentar lo anterior, me parece que procedía invocar lo determinado en el amparo directo en revisión 2666/2020, aprobado por la Sala en sesión de nueve de junio de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos. En ese asunto se fijaron las condiciones de la reparación del daño tratándose de la audiencia en donde se solicita la apertura del procedimiento abreviado. Considero que estos deben ser los lineamientos a seguir por el Tribunal Colegiado.

25. Consecuentemente, no obstante que compartí el sentido de la resolución, preciso mi disenso en los términos expuestos en el presente voto.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2019 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de abril de 2019 a las 10:30 horas.

Este voto se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUPLENCIA DE LA QUEJA ACOTADA EN EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO. DEBE APLICARSE EN FAVOR DE LOS IMPUTADOS, ASÍ COMO DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO.

Hechos: En la sentencia de apelación se confirmó la de un procedimiento abreviado en la que se condenó a la persona imputada, de forma genérica, a reparar el daño material y moral causado a favor de la víctima del delito, y se sostuvo, entre otras consideraciones, que no era procedente la suplencia de la queja deficiente para las víctimas u ofendidos en el procedimiento abreviado. Esta sentencia fue reclamada en amparo directo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la suplencia de la queja acotada es procedente en el procedimiento abreviado, no sólo para los imputados, sino también para las víctimas u ofendidos del delito. Sin embargo, dicha suplencia se limita al cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal acusato-



rio, lo cual comprende el análisis de la congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción invocados por el Ministerio Público en la acusación. Así como, de ser el caso, la imposición de penas que sean contrarias a la ley, distintas o mayores a las solicitadas por el Ministerio Público y aceptadas por el acusado, además de la fijación del monto de la reparación del daño.

Justificación: El Estado debe garantizar que el derecho de segunda instancia sea accesible y eficaz, pues si bien existe un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecerse restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir el fallo, como complejidades que lo tornen ilusorio, en tanto que tiene que dar resultados o respuestas al fin para el cual fue concebido consistente en el examen integral de la decisión recurrida, en el que el Juez o tribunal superior procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias a derecho. Al respecto, el artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en congruencia con la esencia del derecho a recurrir el fallo, establece de manera genérica el alcance del recurso a través de una metodología para su estudio que lo dota de eficacia, pues permite un examen de la decisión recurrida en el que el tribunal de alzada procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias a derechos humanos, no sólo de los imputados, sino también de las víctimas u ofendidos del delito. Luego, si el apelante es el imputado, la víctima o el ofendido, la autoridad jurisdiccional de segunda instancia está obligada a emprender un análisis oficioso, de conformidad con el principio de suplencia de la queja acotada, para determinar si se generaron violaciones a derechos fundamentales que deban repararse. La facultad de reparar violaciones a derechos a los imputados de forma oficiosa se encuentra acotada a la materia del recurso. En este sentido, la suplencia de la queja no opera del mismo modo en procesos abreviados, que en procesos ordinarios. En el primer caso, tal como esta Primera Sala sostuvo en la contradicción de tesis 56/2016, sólo puede analizarse la violación a los presupuestos jurídicos para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal, a saber: el análisis de la congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los me-



dios de convicción invocados por el Ministerio Público en la acusación, así como, de ser el caso, la imposición de penas que sean contrarias a la ley, distintas o mayores a las solicitadas por el representante social y a las aceptadas por el acusado, además de la fijación del monto de la reparación del daño. Si bien el procedimiento abreviado fue introducido al ordenamiento jurídico mexicano como una herramienta de despresurización del sistema procesal penal, su esencia sigue siendo la impartición de justicia, que jamás puede prosperar al margen de los derechos fundamentales de las víctimas. Razón por la cual la suplencia de la queja acotada es una figura necesaria para equilibrar la igualdad de armas entre los participantes de un procedimiento, ya sea ordinario o formas de terminación anticipada. De ahí que la suplencia de la queja con relación a la reparación del daño en la apelación sea un ente equilibrador entre los derechos de las víctimas u ofendidos del delito en el procedimiento abreviado, ya que permite el acceso a un recurso judicial efectivo para las víctimas, haciendo que el Tribunal de Alzada pueda verificar violaciones al derecho fundamental de la reparación integral del daño, piedra angular para la procedencia del procedimiento abreviado a la luz de la víctima u ofendido.

1a./J. 21/2022 (11a.)

Amparo directo 6/2021. 17 de noviembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de la expresión de "suplencia acotada" y de los párrafos veinticinco, veintiséis, treinta y ocho, cuarenta y dos y sesenta, y Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero con algunas precisiones, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos Manuel Baráibar Tovar.

Tesis de jurisprudencia 21/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de marzo de dos mil veintidós.

Nota: La parte considerativa de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 56/2016 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*



del viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 718, con número de registro digital: 28131.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

EMPLAZAMIENTO A JUICIO CIVIL. EL ACTUARIO AL CORRER TRASLADO CON LA DEMANDA Y SUS ANEXOS A LA CONTRAPARTE ESTÁ OBLIGADO A ENTREGAR LA TOTALIDAD DE LAS COPIAS QUE SE EXHIBIERON Y NO LIMITAR LA ENTREGA A LA CANTIDAD QUE PREVÉ LA LEY PROCESAL ESTATAL (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE AGUASCALIENTES Y JALISCO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 184/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 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 ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: ANA MARÍA GARCÍA PINEDA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al **tres de noviembre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 184/2020, suscitada entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito.



La problemática jurídica a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se centra en determinar, si existe o no contradicción de tesis, respecto a la problemática relativa a, si ¿al practicarse la diligencia de emplazamiento a un juicio civil el actuario se encuentra obligado a entregar la totalidad de las copias de los documentos exhibidos con el escrito inicial de demanda o sólo la cantidad que prevé la ley procesal estatal?

I. DENUNCIA DE LA CONTRADICCIÓN

1. Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciocho de septiembre de dos mil veinte, *********, parte quejosa en el amparo directo 707/2019, del índice del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el referido Tribunal Colegiado, al resolver el citado amparo directo 707/2019, en contra del criterio sostenido por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 4/2019, de la cual derivó la jurisprudencia PC.III.C. J/49 C (10a.), de rubro: "EMPLAZAMIENTO A JUICIO CIVIL. DEBEN ENTREGARSE LAS COPIAS EXHIBIDAS JUNTO CON LA DEMANDA, AUN CUANDO ÉSTAS EXCEDAN DE CINCUENTA FOJAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."

II. TRÁMITE DE LA DENUNCIA

2. Por auto de veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis, la cual registró con el número 184/2020; también indicó pasaran los autos para su estudio al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrante de la Primera Sala de este Alto Tribunal. Asimismo, se solicitó a las presidencias del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito remitieran versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de las ejecutorias dictadas en los asuntos de su índice, así como del proveído en el que informaran si el criterio sustentado en sus asuntos se encuentra vigente o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, además de señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, deberán remitir la versión digitalizada de la ejecutoria en la que se sustente el nuevo criterio. Por último, se instruyó dar vista del acuerdo al Pleno del Trigésimo Circuito para su conocimiento.



3. **Avocamiento del asunto en la Primera Sala.** Por acuerdo de ocho de octubre de dos mil veinte, el presidente de esta Primera Sala acordó el avocamiento en el conocimiento del presente asunto.

4. En el mismo proveído se tuvo al Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, informando que el criterio sustentado en la contradicción de tesis 4/2019, continúa vigente y remitiendo versión digitalizada de la ejecutoria emitida en dicha contradicción.

5. A través de acuerdo de veinte de octubre de dos mil veinte, el presidente de esta Primera Sala tuvo al Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito remitiendo copia digitalizada de la sentencia emitida en el amparo directo 707/2019, de su índice e informando que el criterio sustentado en el mismo se encuentra vigente; asimismo, instruyó se enviaran los autos al ponente.

III. COMPETENCIA

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, 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 un Tribunal Colegiado y un Pleno de Circuito de distinto circuito y el tema de fondo se relaciona con la materia civil competencia de la Primera Sala.

IV. LEGITIMACIÓN

7. 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 ***** , parte quejosa en el amparo directo 707/2019, del índice del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, asunto el cual se señaló como contradictorio en el presente asunto.



V. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. En el presente apartado se dará cuenta con los criterios contendientes entre el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito que pudieran dar lugar a una contradicción de tesis.

A. Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito (con residencia en Aguascalientes, Aguascalientes) al emitir sentencia en el amparo directo 707/2019

Antecedentes procesales

9. **Juicio especial hipotecario.** ***** , por conducto de su apoderado ***** , demandó en la vía especial hipotecaria, de ***** , el pago y cumplimiento de las prestaciones siguientes: a) la declaración del vencimiento anticipado del contrato de apertura de crédito simple con interés y garantía hipotecaria celebrado entre las partes; b) el pago de ***** , por concepto de saldo insoluto del crédito, amortizaciones no pagadas, intereses vencidos, gastos de administración vencidos y saldo diferido no pagado; c) el pago de intereses ordinarios que se hayan generado de acuerdo a las bases de cálculo y forma de cuantificación; y, d) el pago de gastos y costas.

10. Conoció del juicio la Juez del Juzgado Mixto de Primera Instancia del Quinto Partido Judicial, quien lo admitió y registró con el expediente 1423/2017 y ordenó el emplazamiento de la parte demandada.

11. **Incidente de nulidad.** El dieciocho de julio de dos mil dieciocho, ***** promovió incidente de nulidad de actuaciones por defectos en el emplazamiento, seguido el incidente de nulidad en su cauce legal, la Juez del conocimiento dictó sentencia interlocutoria el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, en la que lo declaró improcedente.

12. **Recurso de apelación.** Inconforme por lo anterior, ***** interpuso recurso de apelación, el cual resolvió la Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes el siete de febrero de dos mil diecinueve, en el sentido de confirmar el fallo impugnado.



13. Seguido el juicio, el once de septiembre de dos mil diecinueve, la Juez de origen emitió sentencia en la que determinó procedente la vía especial hipotecaria y consideró que la parte actora probó su acción; por tanto, declaró el vencimiento del plazo otorgado en el contrato de apertura de crédito simple con interés y garantía hipotecaria, condenó al demandado al pago de *****, que resultó por suerte principal, al pago de ***** por concepto de intereses ordinarios generados y no pagados y al pago de intereses ordinarios conforme a la tasa pactada en el contrato base de la acción.

14. **Amparo directo.** Inconforme con la sentencia, la parte apelante promovió juicio de amparo directo, correspondió su conocimiento al Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, quien lo admitió y registró con el expediente 707/2019.

Argumentación de la sentencia

15. El Tribunal Colegiado negó el amparo al considerar ineficaces los conceptos de violación que esgrimió la parte quejosa.

16. Ello, toda vez que en cuanto a que el emplazamiento es ilegal ya que no se le hizo saber que los anexos estaban a su disposición en la Secretaría del Juzgado, argumento que sustentó el quejoso en la tesis aislada VIII. 1o.46 C, del Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, de rubro: "EMPLAZAMIENTO, ILEGAL. CUANDO NO SE HACE SABER AL DEMANDADO QUE LOS ANEXOS ESTABAN A SU DISPOSICIÓN EN LA SECRETARÍA DEL JUZGADO."; tal criterio, adujo el Tribunal Colegiado, no es de observancia obligatoria para ese órgano federal; además de que sí se le informó al quejoso tal situación.

17. En efecto, de la cédula de notificación se advierte que sí se le hizo saber al demandado que los anexos estaban a su disposición en la Secretaría del Juzgado, pues de la citada cédula se observa que se le corrió traslado con ocho fojas de la demanda debidamente selladas y cotejadas por la secretaria del juzgado y que no se entregaban copias de los documentos que se anexaron a la demanda por exceder de veinticinco fojas, pero que quedaban a su disposición en la Secretaría del Juzgado de conformidad con el artículo 90 del Código de Procedimientos Civiles del Estado.



18. Además, el emplazamiento reclamado cumplió con el requisito que exige el artículo 110 del código adjetivo de la materia, ya que el mismo señala que cuando se practique el emplazamiento se hará la entrega de la copia de la demanda y sus anexos, pero limita esto último a las reglas especiales del propio código; mismo que, en el diverso numeral 90, expresamente dispone que cuando los documentos de la demanda excedan de veinticinco fojas quedarán a disposición del demandado en la secretaría.

19. Así, de la interpretación sistemática de los artículos 90 y 110 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Aguascalientes, se obtiene que cuando se practique el emplazamiento se entregará la copia de la demanda y sus anexos, salvo cuando éstos excedan de veinticinco fojas, en cuyo supuesto quedarán los documentos en la Secretaría del Juzgado para su instrucción; siendo esta última hipótesis la que se actualizó en el caso concreto.

20. Ahora bien, en cuanto a que la actora tiene la obligación de acompañar a su demanda las copias de traslado y que las mismas se deben quedar en el juzgado para su posterior recolección, lo cierto es que el artículo 90 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Aguascalientes no realiza dicha precisión, sino que habla de la posibilidad del demandado de instruirse con los documentos que se anexaron al escrito inicial de demanda, a los cuales podrá tener acceso en el local del juzgado.

21. Lo anterior implica que los documentos anexos a la demanda –no así las copias de traslado– quedarán a disposición del demandado para que se instruya con ellos, o lo que es lo mismo, para que los conozca y pueda entablar una defensa; por tanto, contrariamente a lo que adujo el quejoso, dicho artículo 90 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Aguascalientes no dispone que la parte actora estuviera obligada a exhibirlas.

22. Sin que con lo anterior se vulnere su derecho a que se le imparta justicia de forma gratuita, ya que no era forzoso que el quejoso obtuviera con su propio peculio las copias de los documentos anexos a la demanda, sino que es una opción que tiene para poder contar físicamente con una reproducción de los mismos; empero, si su decisión es no hacerlo, nada le impide conocer su contenido.



23. Ello, aunado a que el costo de las copias no se trata de las costas judiciales, las cuales se encuentran prohibidas en términos del artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino al monto de recuperación por los gastos para su obtención.

24. Además, no se vulneró su derecho de defensa, pues con base en el artículo 223 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Aguascalientes, la demanda contiene el tribunal ante quien se promovió, diversos datos de quien instó la acción, el objeto que se reclamó con sus accesorios, los hechos en que se fundó la petición, así como los fundamentos de derecho y el valor de lo demandado; con lo cual se le corrió traslado al ahora quejoso. Aunado a que se le hizo saber la posibilidad de que acudiera ante el órgano jurisdiccional que conoce del asunto a fin de imponerse de los autos, lo cual le permite obtener los elementos necesarios para, en su caso, oponer las excepciones que estime procedentes.

25. Por tanto, en ningún momento se limitó ni vulneró el derecho de defensa del demandado, ya que si bien, no se le corrió traslado con los documentos anexos a la demanda, lo cierto es que con la información contenida en el escrito inicial podía, en su caso, entablar su defensa; y en el supuesto de que considerara necesario conocer el contenido de los documentos anexos, éstos estaban a su disposición en la Secretaría del Juzgado.

26. Entonces, si la parte demandada no opuso excepciones ni defensas, se debió a la decisión que tomó durante la secuela procesal, por lo que las consecuencias derivadas de ello son únicamente imputables a su persona; empero, no se debió a que se hubiera cometido alguna ilegalidad durante el emplazamiento.

27. No es óbice precisar que no pasa inadvertida la jurisprudencia PC.III.C. J/49 C (10a.), del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito de rubro: "EMPLAZAMIENTO A JUICIO CIVIL. DEBEN ENTREGARSE LAS COPIAS EXHIBIDAS JUNTO CON LA DEMANDA, AUN CUANDO ÉSTAS EXCEDAN DE CINCUENTA FOJAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."

28. Sin embargo, la misma no es de observancia obligatoria para los Tribunales Colegiados de ese Trigésimo Circuito, en términos del artículo 217, párrafo



segundo, de la Ley de Amparo y, además, por las razones expuestas, no comparte el criterio contenido en la misma.

B. Criterio del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito al emitir sentencia en la contradicción de tesis 4/2019

Antecedentes procesales

29. Los integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por ellos, al resolver el amparo en revisión 61/2019 y el emitido por el Quinto Tribunal de idéntica materia y circuito, al resolver el amparo en revisión 131/2017, del que derivó la tesis III.5o.C.43 C (10a.), de rubro: "EMPLAZAMIENTO EN EL JUICIO CIVIL. DEBEN ENTREGARSE COPIAS DE LOS DOCUMENTOS ANEXOS A LA DEMANDA NATURAL, AUN CUANDO EXCEDAN DE CINCUENTA HOJAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."

30. Posteriormente, se tuvo al Sexto Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, en la contienda de la contradicción de tesis al abordar el mismo punto jurídico en los amparos en revisión 98/2018, 93/2018, 56/2018, 34/2018, 192/2018, 212/2018 y 15/2019, finalmente por proveído de trece de agosto de dos mil diecinueve, se tuvo al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito informando que al resolver el recurso de revisión 155/2019, abandonó el criterio sostenido en la tesis III.5o.C.43 C (10a.).

31. Conoció de la contradicción de tesis el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, quien la registró con el expediente 4/2019 y en su sentencia determinó, por un lado, que era improcedente la contradicción de tesis y, por otro, que sí existía contradicción entre los criterios denunciados, por lo que debía darse respuesta al cuestionamiento relativo a si ¿deben entregarse copias de los documentos anexados en la demanda, cuando éstos exceden de cincuenta fojas?

Argumentación de la sentencia

32. El Pleno de Circuito, para dar respuesta al anterior cuestionamiento, consideró que para que exista igualdad entre el actor y el demandado en el



proceso, es menester que este último conozca los hechos que se le atribuyen, y cuente con el mismo tiempo y elementos para preparar su defensa –así como el actor tuvo plena oportunidad para preparar su acción– a fin de salvaguardar sus derechos de acceso pleno a la impartición de justicia, de audiencia y defensa.

33. Por su parte, el artículo 91 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco estatuye que debe acompañarse a todo escrito inicial de demanda, copia simple de los documentos cuando haya de correrse traslado a la contraria y, que, si los documentos excedieren de cincuenta fojas, quedarán en la secretaría para que se instruyan de ellos las partes y sólo subsistirá la obligación de presentar copia del escrito.

34. En principio estima el Pleno de Circuito que la interpretación gramatical de la fracción normativa en comento va en contra de la interpretación conforme y del principio de interpretación más favorable a la persona, a los que se encuentra condicionado el ejercicio hermenéutico válido del referido precepto legal, además de determinar el derecho humano de audiencia del demandado, con signado en el artículo 14 constitucional.

35. Sobre esa tesisura, se obtiene que de interpretarse de forma gramatical el numeral 91 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, se entiende que libera al actor –lisa y llanamente– de la obligación de presentar copias de los documentos fundatorios de su acción, cuando exceden de cincuenta fojas.

36. Sin embargo, esa interpretación gramatical llevaría a colegir que al momento de emplazarse al demandado, éste no recibiría copias de los documentos exhibidos junto con la demanda, lo cual iría en contra de su garantía de audiencia y defensa, conforme a la cual, es preciso que conozca los hechos u omisiones que se le atribuyen, cuente con tiempo y medios para preparar su defensa, teniendo a su alcance todas las pruebas en las que se sustenta la acción ejercida en su contra, las cuales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 90, fracción II, y 93 del referido ordenamiento legal, el actor debe exhibir junto con su demanda.



37. Con relación a las copias de traslado que deben entregarse en el emplazamiento, al resolver la contradicción de tesis 118/2017,¹ la Primera Sala del Alto Tribunal reiteró que la finalidad que se persigue con esa diligencia, es que el demandado tenga conocimiento íntegro de la pretensión deducida en su contra por la parte actora; que tenga conocimiento de que se ha iniciado un juicio en su contra y cuáles son las pretensiones y los hechos en que se funda a fin de que la parte demandada pueda elaborar su defensa con conocimiento de todos los elementos.

38. Asimismo, puntualizó que los requisitos y formalidades establecidos por el legislador para la realización de los actos judiciales, deben en principio acatarse por los órganos y funcionarios judiciales, a menos que éstos demuestren ser un obstáculo o impedimento para la consecución de la impartición de justicia, esto es, irrazonables, en detrimento del propio justiciable y los derechos que le deben ser respetados en todo momento, tales como el derecho de audiencia, debido proceso, legalidad, seguridad jurídica, igualdad procesal, entre otros.

39. Razones por las que determinó que la obligación de entregar copias simples de la demanda, debidamente cotejadas y selladas, al verificarse el emplazamiento, en términos de los artículos 114 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sinaloa y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), constituye una formalidad esencial para su validez, porque sólo así el órgano de impartición de justicia puede cumplir con el mandato del artículo 17 de la Constitución Federal, de impartir justicia en los términos y plazos de las leyes; por lo que el actuario judicial debe certificar que así se ha realizado, a fin de no violar los derechos de audiencia y defensa, de legalidad y de certeza jurídica, así como a recibir impartición de justicia en los términos y plazos que fijan las leyes.

40. En ese sentido, debe tomarse en cuenta, que si el actor tuvo plena oportunidad de formular su *libelo actio*, sin limitaciones ni cortapisas en cuanto

¹ Resuelta en sesión de Primera Sala el siete de marzo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos, en cuanto al fondo del asunto, de la cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 22/2018 (10a.), de rubro: "EMPLAZAMIENTO. LA OMISIÓN DEL ACTUARIO DE CERTIFICAR LA ENTREGA DE LAS COPIAS DE TRASLADO DE LA DEMANDA DEBIDAMENTE SELLADAS Y COTEJADAS CON SU ORIGINAL, OCASIONA LA ILEGALIDAD DE DICHA DILIGENCIA."



a tiempo o documentos; de igual forma, el demandado debe estar en aptitud de preparar su defensa teniendo al alcance todos los documentos en los que se fundó aquél, sin que recabarlos merme el tiempo que le otorga la ley procesal para ello.

41. En efecto, el contenido del numeral 91, no puede aplicarse en detrimento del derecho de audiencia del demandado, consignado en el artículo 14 constitucional, con todas las formalidades esenciales del procedimiento, que garantizan una oportuna y adecuada defensa, pues esa restricción no es acorde con los principios de interpretación conforme y de interpretación más favorable a la persona, ni es proporcional a su finalidad, que es la de otorgar todas las garantías necesarias al demandado, para llevar a cabo su defensa, previo al acto de privación que, en su caso, se emita.

42. Objeto, este último, que no se logra si se obliga al demandado a acudir a las instalaciones del juzgado del conocimiento del juicio, a recabar la documentación que le permita conocer de manera completa, los hechos y/u omisiones en los que se sustenta la demanda incoada en su contra, dado que ello le restaría parte del plazo que otorga la ley civil procesal, para contestar la demanda de manera oportuna, lo cual equivale a un obstáculo para que acceda a la tutela jurisdiccional, que no resulta proporcional con la finalidad perseguida por el precepto 91 en comento, en cuanto pretende garantizar la gratuidad de la impartición de justicia, en favor del actor, sacrificando el derecho de audiencia y defensa de la parte contraria.

43. Por ello, en observancia de los principios precisados, y de la equidad procesal que debe existir entre las partes, el mencionado numeral debe interpretarse en concordancia con lo previsto en los artículos 112, penúltimo párrafo, y 91 bis del propio cuerpo normativo, que obligan a entregar en la diligencia de emplazamiento, las copias de los documentos exhibidos junto con la demanda, en aras del debido proceso, que involucra el derecho de audiencia del demandado.

44. Refiere el Pleno de Circuito, que en el supuesto de que el actor omita presentar copias de los documentos fundatorios de su acción, por exceder de cincuenta fojas, aun cuando ello no provoque, por sí mismo, que se le deseche



su demanda, no impide que el operador jurídico lo prevenga para que exhiba las copias necesarias para emplazar al demandado en los términos que establece el artículo 112 de referencia.

45. Concluye, que el artículo 91 busca garantizar el acceso a la justicia, al no condicionarla al requisito formal de acompañar las copias cuando éstas sean más de cincuenta fojas, pues puede recibirse la demanda e interrumpir los plazos al requerir completarla con las documentales en copias faltantes.

46. Así las cosas, lo dispuesto por el reseñado artículo 91 de la ley adjetiva civil de la entidad constituye un imperativo para quien insta ante la autoridad judicial (en cualquiera de los supuestos previstos), de suerte que su incumplimiento da lugar a que la autoridad prevenga para que el interesado subsane la omisión y, en tanto no lo haga, le sea negado el acceso a la tutela judicial.

47. Ahora bien, el artículo 91 bis del propio ordenamiento, dispone el derecho fundamental a la audiencia y defensa de la persona contra quien se enderece una demanda principal, incidental o de cualquier naturaleza, para lo cual se tendrá que hacer entrega de la copia del recurso respectivo, así como de los documentos anexos.

48. De lo reseñado, es evidente que las normas analizadas, no obstante pertenecer a un mismo sistema jurídico, cada una atribuye consecuencias jurídicas distintas de la otra, pues abordan supuestos fácticos diversos y, por tanto, pueden aplicarse de manera simultánea sin actualizar una antinomia.

49. En efecto, por una parte, el artículo 91 establece diversos requisitos a la parte actora para acceder a la tutela judicial (sic); en tanto que los diversos 91 bis y 112 garantizan el derecho de audiencia y defensa de quien resultó demandado en un juicio.

50. De la sentencia que emitió el Pleno de Circuito en la contradicción de tesis derivó la jurisprudencia PC.III.C. J/49 C (10a.), de rubro y texto siguientes:

"EMPLAZAMIENTO A JUICIO CIVIL. DEBEN ENTREGARSE LAS COPIAS EXHIBIDAS JUNTO CON LA DEMANDA, AUN CUANDO ÉSTAS EXCEDAN DE



CINCUENTA FOJAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). El artículo 91 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, al señalar que si los documentos que se acompañan a la demanda excedieren de cincuenta fojas quedarán en la Secretaría del Juzgado para que se instruyan de ellos las partes, no puede aplicarse en detrimento del derecho de audiencia del demandado reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con todas las formalidades esenciales del procedimiento que garantizan una oportuna y adecuada defensa, pues esa restricción no es acorde con el principio de interpretación conforme y de interpretación más favorable a la persona, ni es proporcional a su finalidad de otorgar todas las garantías necesarias al demandado para llevar a cabo su defensa, previo al acto de privación que, en su caso, se emita; objeto este último, que no se logra si se obliga al demandado a acudir a las instalaciones del juzgado a recabar la documentación que le permita conocer de manera completa los hechos y/u omisiones en los que se sustente la demanda incoada en su contra, pues ello le restaría parte del plazo otorgado por la ley civil procesal para contestarla oportunamente. Por tanto, en observancia de los principios precisados, así como de la equidad procesal e igualdad de armas que debe existir entre las partes, el mencionado precepto debe interpretarse en concordancia con los artículos 112, penúltimo párrafo y 91 bis del propio cuerpo normativo, que obligan a entregar en la diligencia de emplazamiento las copias de los documentos exhibidos junto con la demanda, en aras del debido proceso que involucra el derecho de audiencia del demandado. Además, como el artículo 91 en cita busca garantizar el acceso a la justicia en favor del actor, al no condicionarlo al requisito formal de acompañar las copias cuando éstas excedan de cincuenta fojas, puede recibirse la demanda e interrumpir los plazos al requerir completarla con las copias faltantes."²

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

51. Antes de corroborar la existencia de la contradicción, como cuestión previa, es importante señalar que conforme a los criterios establecidos por esta

² Con datos de identificación: Décima Época. Registro digital: 2020784. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 71, Tomo III, octubre de 2019, materia civil, tesis PC.III.C. J/49 C (10a.), página 2803.



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.

52. 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 DE JURISPRUDENCIAS."³ 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."⁴

53. 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.

54. Así, para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

³ Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, tesis aislada, registro digital: 205420, página 35.

⁴ 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.



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.

55. Sentado lo anterior, se procede al análisis de las condiciones para la procedencia de la contradicción de tesis.

56. **Primer requisito:** Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Primera Sala, el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito contendientes, al resolver el amparo directo y la contradicción de tesis que les fueron presentados, respectivamente, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

57. Ello es así, porque el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito al resolver el amparo directo 707/2019 negó el amparo, al calificar de ineficaces los conceptos de violación en los que el quejoso reclamó de ilegal el emplazamiento, al no hacérsele saber que los anexos de la demanda estaban a su disposición en la Secretaría del Juzgado.

58. El Tribunal Colegiado consideró incorrecto lo argumentado por la parte quejosa, ya que el emplazamiento había cumplido con el requisito que exige el



artículo 110 del código adjetivo de la materia, ya que el mismo señala que cuando se practique el emplazamiento se hará la entrega de la copia de la demanda y sus anexos, pero limita esto último a las reglas especiales del propio código; mismo que, en el diverso numeral 90, expresamente dispone que cuando los documentos de la demanda excedan de veinticinco fojas quedarán a disposición del demandado en la secretaría.

59. Así, de la interpretación sistemática de los artículos 90 y 110 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Aguascalientes, se obtiene que cuando se practique el emplazamiento se entregará la copia de la demanda y sus anexos, salvo cuando éstos excedan de veinticinco fojas, en cuyo supuesto quedarán los documentos en la Secretaría del Juzgado para su instrucción; siendo esta última hipótesis la que se actualizó en el caso concreto.

60. Lo que implica que los documentos anexos a la demanda –no así las copias de traslado– quedarán a disposición del demandado para que se instruya con ellos, o lo que es lo mismo, para que los conozca y pueda entablar una defensa; por tanto, contrariamente a lo que adujo el quejoso, dicho artículo 90 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Aguascalientes no dispone que la parte actora estuviera obligada a exhibirlas.

61. Considera el Tribunal Colegiado que en ningún momento se limitó ni vulneró el derecho de defensa del demandado, ya que si bien, no se le corrió traslado con los documentos anexos a la demanda, lo cierto es que con la información contenida en el escrito inicial podía, en su caso, entablar su defensa; y, en el supuesto de que considerara necesario conocer el contenido de los documentos anexos, éstos estaban a su disposición en la Secretaría del Juzgado.

62. Asimismo, refirió que no pasa inadvertida la jurisprudencia PC.III.C. J/49 C (10a.), del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, de rubro: "EMPLAZAMIENTO A JUICIO CIVIL. DEBEN ENTREGARSE LAS COPIAS EXHIBIDAS JUNTO CON LA DEMANDA, AUN CUANDO ÉSTAS EXCEDAN DE CINCUENTA FOJAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).", sin embargo, la misma no era de observancia obligatoria para los Tribunales Colegiados de ese Trigésimo Circuito, además de que no compartía el contenido de la misma.



63. Por su parte, el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito al emitir sentencia en la contradicción de tesis 4/2019, ciñó su estudio al planteamiento relativo a si ¿deben entregarse copias de los documentos anexados en la demanda, cuando éstos exceden de cincuenta fojas?

64. Al respecto consideró que para que exista igualdad entre el actor y el demandado en el proceso, es menester que este último conozca los hechos que se le atribuyen, y cuente con el mismo tiempo y elementos para preparar su defensa –así como el actor tuvo plena oportunidad para preparar su acción– a fin de salvaguardar sus derechos de acceso pleno a la impartición de justicia, de audiencia y defensa.

65. Refiere que, por su parte, el artículo 91 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco estatuye que debe acompañarse a todo escrito inicial de demanda, copia simple de los documentos cuando haya de correrse traslado a la contraria y, que, si los documentos excedieren de cincuenta fojas, quedarán en la secretaría para que se instruyan de ellos las partes y sólo subsistirá la obligación de presentar copia del escrito.

66. En principio estima el Pleno de Circuito que la interpretación gramatical de la fracción normativa en comento va en contra de la interpretación conforme y del principio de interpretación más favorable a la persona, a los que se encuentra condicionado el ejercicio hermenéutico válido del referido precepto legal, además de determinar el derecho humano de audiencia del demandado, con signado en el artículo 14 constitucional.

67. Sin embargo, esa interpretación gramatical llevaría a colegir que al momento de emplazarse al demandado, éste no recibiría copias de los documentos exhibidos junto con la demanda, lo cual iría en contra de su garantía de audiencia y defensa, conforme a la cual, es preciso que conozca los hechos u omisiones que se le atribuyen, cuente con tiempo y medios para preparar su defensa, teniendo a su alcance todas las pruebas en las que se sustenta la acción ejercida en su contra, las cuales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 90, fracción II, y 93 del referido ordenamiento legal, el actor debe exhibir junto con su demanda.



68. Señala que la finalidad del derecho de audiencia del demandado es la de otorgar todas las garantías necesarias para que lleve a cabo su defensa, previo al acto de privación que, en su caso, se emita. Lo cual no se logra si se obliga al demandado a acudir a las instalaciones del juzgado del conocimiento del juicio, a recabar la documentación que le permita conocer de manera completa, los hechos y/u omisiones en los que se sustenta la demanda incoada en su contra, dado que ello le restaría parte del plazo que otorga la ley civil procesal, para contestar la demanda de manera oportuna, lo cual equivale a un obstáculo para que acceda a la tutela jurisdiccional.

69. Refiere el Pleno de Circuito, que en el caso de que el actor omita presentar copias de los documentos fundatorios de su acción, por exceder de cincuenta fojas, aun cuando ello no provoque, por sí mismo, que se le deseche su demanda, no impide que el operador jurídico lo prevenga para que exhiba las copias necesarias para emplazar al demandado en los términos que establece el artículo 112 de referencia.

70. Concluye, que el artículo 91 busca garantizar el acceso a la justicia, al no condicionarla al requisito formal de acompañar las copias cuando éstas sean más de cincuenta fojas, pues puede recibirse la demanda e interrumpir los plazos al requerir completarla con las documentales en copias faltantes.

71. De los razonamientos vertidos en su sentencia derivó la jurisprudencia PC.III.C. J/49 C (10a.), de rubro: "EMPLAZAMIENTO A JUICIO CIVIL. DEBEN ENTREGARSE LAS COPIAS EXHIBIDAS JUNTO CON LA DEMANDA, AUN CUANDO ÉSTAS EXCEDAN DE CINCUENTA FOJAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."

72. Lo expuesto demuestra que el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para determinar si al practicarse la diligencia de emplazamiento a un juicio civil el actuario se encuentra obligado a entregar la totalidad de las copias de los documentos exhibidos con el escrito inicial de demanda o sólo la cantidad que prevé la ley procesal estatal.



73. **Segundo requisito:** Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.

74. 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 el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito al resolver los asuntos que se sometieron a su arbitrio llegaron a una resolución diferente.

75. Es así, ya que el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito determinó que de la interpretación sistemática de los artículos 90 y 110 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Aguascalientes, se obtiene que cuando se practique el emplazamiento se entregará la copia de la demanda y sus anexos, salvo cuando éstos excedan de veinticinco fojas, en cuyo supuesto quedarán los documentos en la Secretaría del Juzgado para su instrucción.

76. Que lo anterior, no limita ni vulnera el derecho de defensa del demandado, ya que si bien, no se le corrió traslado con los documentos anexos a la demanda, lo cierto es que con la información contenida en el escrito inicial podía, en su caso, entablar su defensa; y en el supuesto de que considerara necesario conocer el contenido de los documentos anexos, éstos estaban a su disposición en la Secretaría del Juzgado.

77. Mientras que el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito al dar respuesta al planteamiento relativo a si ¿deben entregarse copias de los documentos anexados en la demanda, cuando éstos exceden de cincuenta fojas? Consideró que el artículo 91 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco al prever que debe acompañarse a todo escrito inicial de demanda, copia simple de los documentos cuando haya de correrse traslado a la contraparte y, que, si los documentos excedieren de cincuenta fojas, quedarán en la secretaría para que se instruyan de ellos las partes y sólo subsistirá la obligación de presentar copia del escrito; tal previsión es violatoria de la garantía de audiencia y defensa del demandado, ya que no recibirá copias de los documentos exhibidos junto



con la demanda, siendo que es preciso que conozca los hechos u omisiones que se le atribuyen y que cuente con tiempo y medios para preparar su defensa, teniendo a su alcance todas las pruebas en las que se sustenta la acción ejercida en su contra.

78. De los razonamientos que vertió en su sentencia el Pleno de Circuito derivó la jurisprudencia PC.III.C. J/49 C (10a.), de rubro: "EMPLAZAMIENTO A JUICIO CIVIL. DEBEN ENTREGARSE LAS COPIAS EXHIBIDAS JUNTO CON LA DEMANDA, AUN CUANDO ÉSTAS EXCEDAN DE CINCUENTA FOJAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."

79. Así, de las ejecutorias en contienda, se acreditan los diferendos interpretativos entre lo resuelto por el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito, porque el Tribunal Colegiado denunciante, considera que cuando se practique el emplazamiento se entregará la copia de la demanda y sus anexos, salvo cuando éstos excedan de veinticinco fojas, en cuyo supuesto quedarán los documentos en la Secretaría del Juzgado para su instrucción, lo cual no vulnera el derecho de defensa del demandado. Mientras que el Pleno de Circuito denunciado, estima que deben entregarse las copias exhibidas junto con la demanda, aun cuando éstas excedan de cincuenta fojas, pues de lo contrario se violaría la garantía de audiencia y defensa del demandado.

80. De suerte que, esta Primera Sala concluye que se verifica el *tercer requisito* necesario para la existencia de contradicción de tesis, pues existe un punto de contacto entre los tramos de razonamiento jurídico de los órganos jurisdiccionales federales que da lugar a la formulación de una pregunta genuina, sin ser óbice que el Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito atendieran a contenidos normativos de distintas entidades federativas, porque ambos aceptan que se deben entregar al demandado copias de traslado de los anexos de la demanda, empero para el Tribunal Colegiado sólo procederá su entrega cuando no excedan de veinticinco fojas, mientras que para el Pleno de Circuito deben entregarse la totalidad de tales documentales no importando que excedan de cincuenta fojas.



81. Por tanto, el punto concreto de contradicción de tesis consiste en determinar si:

¿Al practicarse la diligencia de emplazamiento a un juicio civil el actuario se encuentra obligado a entregar la totalidad de las copias de los documentos exhibidos con el escrito inicial de demanda o sólo la cantidad que prevé la ley procesal estatal?

82. Ahora, no constituye un obstáculo para la procedencia de análisis del fondo del punto de contradicción antes precisado la existencia de la jurisprudencia 1a./J. 22/2018 (10a.),⁵ de rubro: "EMPLAZAMIENTO. LA OMISIÓN DEL ACTUARIO DE CERTIFICAR LA ENTREGA DE LAS COPIAS DE TRASLADO DE LA DEMANDA DEBIDAMENTE SELLADAS Y COTEJADAS CON SU ORIGINAL, OCASIONA LA ILEGALIDAD DE DICHA DILIGENCIA.", misma que, incluso, cita el Pleno de Circuito denunciado para sustentar sus consideraciones, en tanto que si bien dicho criterio jurisprudencial que ha emitido esta Primera Sala habla de que se debe correr traslado al demandado con las copias de la demanda; sin embargo, no resuelve el punto concreto de contradicción que ha quedado determinado a manera de cuestionamiento, pues la materia de estudio en ese asunto se ciñó a determinar si debían ser selladas y cotejadas con su original las copias simples con las que se corría traslado a la parte demandada, de ahí que es claro que al no referir en su contenido al punto específico de divergencia que ahora se detecta, continúa la incertidumbre jurídica sobre el criterio jurídico que ha de prevalecer y, por ende, es procedente el estudio en la presente contradicción de tesis.

83. Tampoco es obstáculo que las ejecutorias en contienda hubieren analizado legislaciones procesales civiles de distintas entidades federativas, en tanto que su contenido respecto del supuesto que se analiza, es similar y sólo difiere de la cantidad de fojas que se marcan como límite para poder correr traslado con ellas a la contraparte, como se advierte del siguiente cuadro:

⁵ Décima Época. Registro digital: 2017535. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, materia civil, tesis 1a./J. 22/2018 (10a.), página 834.



Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes	Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco
<p>"Artículo 90. A toda demanda o contestación deberá acompañarse necesariamente: 1.– El poder que acredite la personalidad del que comparece en nombre de otro; 2.– El documento o documentos que acrediten el carácter con el que el litigante se presente en juicio, en el caso de tener representación legal de alguna persona o corporación, o cuando el derecho que reclame provenga de habersele transmitido por otra persona; 3.– Original o copia certificada de documento oficial con que se acredite la identidad del que promueve y en caso de que lo haga en nombre de otra persona, el de ésta. Lo anterior podrá exhibirse en copia simple, declarando bajo protesta de decir verdad que es igual a la original de donde se hubiere obtenido. De no cumplirse con lo anterior, se requerirá al promovente para que lo cumpla dentro del término de tres días, bajo apercibimiento que de no hacerlo no se dará curso a la demanda; 4.– <u>Una copia en papel común del escrito y de los documentos cuando haya de correrse traslado al coltigante. Si excedieren los documentos de veinticinco fojas, quedarán en la secretaría para que se instruyan las partes.</u>"</p> <p>"Artículo 110. Si se tratare de la notificación de la demanda o de la reconvencción, se entregará copia íntegra de ella y de los documentos, según lo que prescribe este código para cada caso."</p>	<p>"Artículo 91. También deberá acompañarse a todo escrito inicial de demanda o contestación principal, incidental o de cualquier otra índole, <u>copia simple del escrito y de los documentos cuando haya de correrse traslado a la contraria. Si los documentos excedieren de cincuenta fojas, quedarán en la secretaría para que se instruyan de ellos las partes</u> y sólo subsistirá la obligación de presentar copia del escrito.</p> <p>"Cuando no se presentaren las copias a que se refiere el párrafo anterior, se mandará prevenir al promovente que presente las copias omitidas dentro de un término no mayor de tres días. Transcurrido dicho término sin presentarlas, la autoridad responsable tendrá por no interpuesta la demanda."</p> <p>"Artículo 91 bis. Las copias de los escritos y de los documentos se entregarán a las partes al notificárseles la providencia que haya recaído al escrito respectivo, o al hacerles la citación o emplazamiento que proceda."</p>

84. Máxime que el análisis que pretende la presente contradicción de acuerdo con la vocación de este medio para erradicar la incertidumbre jurídica es dar una respuesta jurídica a todos los casos en que se tenga que correr traslado con la documentación que se exhiba en la demanda a la contraparte, para así



tener certeza de si debe existir o no un límite de fojas a entregar a la parte demandada.

85. De ahí que, esta Primera Sala considera necesario responder al punto concreto de contradicción que se origina en el presente asunto.

86. **Estudio de fondo.** Como se señaló en párrafos precedentes, el tema a dilucidar en la presente contradicción de tesis refiere a, si **¿al practicarse la diligencia de emplazamiento a un juicio civil el actuario se encuentra obligado a entregar la totalidad de las copias de los documentos exhibidos con el escrito inicial de demanda o sólo la cantidad que prevé la ley procesal estatal?**

87. Respecto a la temática en estudio esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 970/2000,⁶ determinó que lo previsto en el artículo 15, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Yucatán, al establecer que cuando los documentos que se anexan a la demanda excedan de veinticinco fojas, no será necesario presentar copia de ellos, no viola la garantía de audiencia, ello, porque en modo alguno se impide al demandado preparar su defensa, pues con la primera notificación conoce los hechos, los fundamentos de derecho, lo que se pide, la clase de acción que se ejercita en su contra y la materia sobre la que versará el juicio, lo cual le permite oponer excepciones y defensas, así como ofrecer pruebas y formular alegatos; además de que siempre estará en aptitud de acudir al juzgado correspondiente a imponerse de los autos.

88. El anterior criterio se aprecia de la tesis 1a. IX/2001, de esta Primera Sala, de rubro y texto siguientes:

"DEMANDA. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE YUCATÁN ESTABLEZCA QUE NO ES NECESARIA LA PRESENTACIÓN DE COPIA DE LOS DOCUMENTOS

⁶ Fallado por esta Primera Sala en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil por unanimidad de cuatro votos, ausente el Ministro Juventino V. Castro y Castro.



QUE LO ACOMPAÑAN, CUANDO EXCEDAN DE VEINTICINCO FOJAS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.', estableció que la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal estriba en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo y su debido respeto impone a las autoridades el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar en defensa, y el dictado de una resolución que dirima la cuestión debatida. En congruencia con tal criterio, y tomando en consideración que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 545, 546 y 548 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Yucatán se debe correr traslado al demandado con la demanda y que en ésta se deben exponer los hechos y fundamentos de derecho y precisar lo que se pida, determinando la clase de acción que se ejercite y la persona contra quien se proponga, es inconcuso que el hecho de que el artículo 15, fracción III, del citado código adjetivo prevea que cuando los documentos que se anexan a la demanda excedan de veinticinco fojas, no será necesario presentar copia de ellos, no viola la garantía constitucional de referencia. Lo anterior es así, porque en modo alguno se impide al demandado preparar su defensa, pues con la primera notificación conoce los hechos, los fundamentos de derecho, lo que se pide, la clase de acción que se ejercita en su contra y la materia sobre la que versará el juicio, lo cual le permite oponer excepciones y defensas, así como ofrecer pruebas y formular alegatos; además de que siempre estará en aptitud de acudir al juzgado correspondiente a imponerse de los autos."⁷

89. No obstante lo determinado en el amparo directo en revisión 970/2000, con posterioridad, esta Primera Sala se apartó del criterio en comentario al re-

⁷ Con datos de identificación: Novena Época. Registro digital: 190191. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, marzo de 2001, materias constitucional y civil, tesis 1a. IX/2001, página 104.



solver el amparo directo en revisión 8225/2018,⁸ del que derivaron las tesis siguientes:

"EMPLAZAMIENTO A JUICIO. LOS ARTÍCULOS 95, *IN FINE* Y 117 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE DURANGO, QUE EXIGEN ACOMPAÑAR COPIA DE TRASLADO DE LA DEMANDA O CONTESTACIÓN Y DE SUS DOCUMENTOS ANEXOS, ÚNICAMENTE CUANDO NO EXCEDAN DE 25 FOJAS, VIOLAN LOS DERECHOS DE AUDIENCIA Y DE DEFENSA ADECUADA. El debido llamamiento a un procedimiento judicial no puede estimarse colmado con el simple aviso de su inicio y de los elementos principales que lo motivan, sino que un efectivo emplazamiento sólo puede tenerse por satisfecho cuando implica poner en pleno conocimiento al demandado tanto del escrito en que se formula la demanda, como de los documentos que sustenten el respectivo reclamo, sean éstos los relativos a la acreditación de la personalidad que ostenta quien insta el juicio, los que sean sustento de la acción y otros que, como medios probatorios, se acompañen al reclamo. En apego a este principio, el artículo 95 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango establece que a toda demanda o contestación deberán acompañarse necesariamente 'copia del escrito y de los documentos para correr traslado al colitigante, pudiendo ser en papel común, fotostática o cualquier otra, siempre que sea legible'; sin embargo, en su parte final dispone que: 'Si excedieren los documentos de veinticinco fojas quedarán en la secretaría para que se instruyan las partes'. Por su parte, el artículo 117 del mismo ordenamiento prevé que se entregará copia simple de la demanda, más, 'en su caso', copia simple de los demás documentos que el actor haya exhibido con su libelo inicial. Ahora bien, los derechos de audiencia y a una defensa adecuada, sólo pueden garantizarse si quien es llamado a juicio conoce absolutamente las bases de la acusación o reclamo del cual requiere defenderse, por lo que más allá de si deben o no acompañarse copias de traslado como un mecanismo para garantizar un debido emplazamiento, lo que no puede empezar a correr es el plazo de contestación de la demanda en tanto no exista certeza de que dichos documentos fueron puestos en conocimiento del demandado o de que, cuando menos, se le

⁸ Resuelto por esta Primera Sala en sesión de diez de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos.



otorgaron garantías para su oportuno acceso y, en su caso, reproducción, sin que ello reduzca la efectividad del plazo otorgado para la respectiva contestación. Consecuentemente, los artículos 95, *in fine* y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango, violan los derechos de audiencia y de defensa adecuada."⁹

"EMPLAZAMIENTO A JUICIO. LA OBLIGACIÓN DE ACOMPAÑAR LAS COPIAS DE TRASLADO DE LA DEMANDA O CONTESTACIÓN Y DE SUS DOCUMENTOS ANEXOS, SÓLO CUANDO NO EXCEDAN DE 25 FOJAS, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 95, *IN FINE* Y 117 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE DURANGO, CONSTITUYE UNA DISTINCIÓN INJUSTIFICADA Y NO RAZONABLE. El artículo 95 aludido establece una distinción injustificada en la obligación de acompañar a toda demanda o contestación copia del escrito y de los documentos para correr traslado al colitigante, al prever que: 'Si excedieren los documentos de veinticinco fojas quedarán en la secretaría para que se instruyan las partes.', y que se reitera en el artículo 117 del mismo ordenamiento al establecer que se entregará copia simple de la demanda, más, 'en su caso', copia simple de los demás documentos que el actor haya exhibido con su libelo inicial. Lo anterior, porque el estándar de extensión de documentos no es razonable, pues actualmente los documentos ya no tienen que copiarse a mano como ocurría cuando las primeras normas que desarrollaron este tipo de previsiones, limitaban la obligación al actor de presentar copias de traslado de documentos anexos a la demanda mayores de 25 fojas; además, porque dicha medida deriva de un elemento que se encuentra ajeno al control de la persona que será sujeta de emplazamiento y que sí puede estar bajo control de quien formula la demanda, pues basta que a los anexos se acompañen documentos que pueden ser innecesarios pero que permitan superar el número de 25 fojas, para activar un escenario real que disminuirá las posibilidades de aprovechar al máximo el plazo legal previsto para la contestación, ante la imposición al emplazado de la necesidad de acudir al tribunal para imponerse de los autos, lo que ocurre sin la suspensión del plazo para contestar la demanda; lo

⁹ Con datos de identificación: Décima Época. Registro digital: 2021048. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 72, Tomo I, noviembre de 2019, materias común y constitucional, tesis 1a. XCVII/2019 (10a.), página 373.



mismo puede ocurrir cuando sea el demandado el que a su contestación anexe más de veinticinco fojas. Sin embargo, este tipo de medidas y distinciones no se justifican ni son razonables en el contexto tecnológico actual, dada la amplia posibilidad que tienen las partes de reproducir los documentos necesarios para un debido traslado y efectivo emplazamiento a su contraparte."¹⁰

"EMPLAZAMIENTO A JUICIO. LA OBLIGACIÓN DE ACOMPAÑAR COPIAS DE TRASLADO DE LA DEMANDA Y DE LOS DOCUMENTOS ANEXOS, ÚNICAMENTE CUANDO NO EXCEDAN DE 25 FOJAS, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 95, *IN FINE* Y 117 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE DURANGO GENERA UN ESQUEMA DE DESPROPORCIÓN EN EL PLAZO PARA SU CONTESTACIÓN. La obligación de acompañar copias de traslado de la demanda y de los documentos anexos sólo cuando no excedan de 25 fojas, en términos de los artículos 95, *in fine* y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango, genera un esquema de desproporción en los plazos de contestación de la demanda que no puede salvarse con la aptitud de la parte demandada para acudir al juzgado correspondiente a imponerse de los autos y, por consecuencia, de los respectivos documentos, toda vez que los referidos artículos no establecen salvedad alguna para que se tenga por efectivamente realizado el emplazamiento hasta que ello ocurra. Lo anterior es así, pues quienes sean emplazados con la demanda y con copia de la totalidad de los documentos anexos (25 o menos fojas) contarán con un mayor número de días completos para preparar la respectiva defensa a partir del estudio de dichas documentales, mientras que quienes deban estudiar un número mayor de documentos para la defensa (25 fojas o más de anexos) tendrán menos días efectivos para contestar la demanda y construir las respectivas excepciones, pues ello implicará que el demandado deba acudir al tribunal por sí solo o en compañía del abogado contratado al efecto, únicamente para consultar los autos sin poder llevarlos consigo para el respectivo estudio, en condiciones que no necesariamente serán cómodas y con el inconveniente de que, si se solicitan copias de dichos documentos, deberá no sólo asumir su costo, sino realizar la

¹⁰ Con datos de identificación: Décima Época. Registro digital: 2021047. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 72, Tomo I, noviembre de 2019, materias común y constitucional, tesis 1a. XCVIII/2019 (10a.), página 372.



promoción respectiva y esperar a que se acuerde, lo cual, eventualmente, puede ocurrir hasta después de vencido el plazo de contestación de la demanda."¹¹

90. Como se observa de las tesis antes transcritas, esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 8225/2018 en el que se analizaron los artículos 95, *in fine* y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango, determinó que el que los referidos artículos previeran que para emplazar a juicio al demandado debían entregarse, entre otros, los documentos anexos de la demanda, siempre y cuando no excedieran de veinticinco fojas, tal criterio era violatorio de los derechos de audiencia y defensa adecuadas; constituía una distinción injustificada y no razonable; y, generaba un esquema de desproporción en el plazo para su contestación.

91. En el citado amparo directo en revisión 8225/2018, se resolvió que eran fundados los agravios esgrimidos por la quejosa y, por tanto, resultaban inconstitucionales los artículos 95 y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango, en las porciones normativas que respectivamente, señalan lo siguiente: "Si excedieren los documentos de veinticinco fojas quedarán en la secretaría para que se instruyan las partes" y "en su caso".

92. Lo anterior, por resultar dichos preceptos violatorios de los derechos de audiencia, al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva, así como del derecho de igualdad, previstos respectivamente en los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el sistema restrictivo que deriva de ambas normas que se estima inconstitucional, limita la capacidad de defensa.

93. Cabe señalar, que si bien en el amparo directo en revisión 8225/2018 y en las tesis que derivaron de éste se atiende la problemática materia de la presente contradicción de tesis, no obstante, al tratarse de criterios aislados, no pueden ser aptos para declarar sin materia el presente asunto.¹²

¹¹ Con datos de identificación: Décima Época. Registro digital: 2021046. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 72, Tomo I, noviembre de 2019, materia común, tesis 1a. XCIX/2019 (10a.), página 371.

¹² Apoya lo expuesto la tesis 1a. XXI/2012 (10a.), de esta Primera Sala, de rubro, texto y datos de identificación siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE



94. Fijado lo anterior, para lo que al presente asunto interesa, se transcribe a continuación parte de los argumentos que se vertieron en el amparo directo en revisión 8225/2018:

"SEXTO.—**Normas generales impugnadas.**

"...

"**6.1. Alcance de los artículos 95, punto 3o. y 117.**

"...

"El Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango regula distintos juicios, pero a manera de ejemplo, como ocurre en el caso que dio origen al presente recurso, se prevé en el artículo 463 del ordenamiento, un plazo de cinco días para que el demandado conteste la demanda relativa a un juicio hipotecario, plazo que puede aprovecharse de mejor o menor manera si desde que se es emplazado, se cuenta o no con la demanda y con la totalidad de sus anexos.

"Esto es, quienes son demandados con escritos que se acompañan con más de veinticinco fojas de anexos, que pueden incluir documentos que acrediten la personalidad del actor, documentos base de la acción y otros documentos probatorios, cuentan sin duda con menor tiempo para estudiar y preparar la respectiva contestación a la demanda, que quienes sean demandados con escritos acompañados con anexos menores de veinticinco fojas, pues estos últimos

CIRCUITO. NO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AUNQUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HAYA RESUELTO UN ASUNTO SOBRE EL MISMO TEMA, SI AÚN NO SE HA INTEGRADO JURISPRUDENCIA. La circunstancia de que este Alto Tribunal resuelva un asunto con motivo de sus atribuciones y que su pronunciamiento corresponda al tema de una discrepancia de criterios entre Tribunales Colegiados de Circuito, no debe llevar a declarar sin materia la contradicción de tesis respectiva en relación con el punto controvertido, si aún no se ha integrado jurisprudencia. Ello es así, porque la obligación de dirimir el criterio que debe prevalecer busca dar certidumbre y seguridad jurídica a los gobernados.". Registro digital: 2000531. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis 1a. XXI/2012 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 864, tipo: aislada.



pueden de inmediato conocer no sólo lo que se les demanda, sino lo que es soporte del reclamo.

"Y si bien pudiera presumirse que quien es demandado, tiene copia y conoce los documentos base de la acción, lo cierto es que, aun si fuera así, no puede tenerse certeza de que tenga a disposición inmediata copia de dichos documentos, ni menos aún que conozca aquellos en los que pueda descansar la legitimación de quien formule la demanda, ni aquellos que puedan ofrecerse como prueba adicional a los que son base de la acción.

"En otro escenario, si ni siquiera se tuviera conocimiento del origen del reclamo, no existiría otra forma para que la parte demandada se informase del respaldo de la demanda que asistiendo al tribunal para consultar los documentos anexos cuando éstos sean mayores a veinticinco fojas.

"Ello máxime que el diverso artículo 117 del propio código adjetivo, si bien prevé que se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple de la demanda debidamente cotejada y sellada, más, en su caso, copias simples de los demás documentos que el actor, haya exhibido con su libelo inicial, o de la resolución a notificar, lo cierto es que el precepto presenta una expresión preposicional que obliga a entregar copias de traslado de los anexos, sólo cuando ello aplique; esto es, con relación a lo señalado en el mencionado artículo 95, punto 3o., si y sólo si los documentos anexos a la demanda no exceden de veinticinco fojas.

"Los posibles escenarios son diversos, y no es materia de este fallo especular sobre todas las posibilidades que pueden presentarse con relación a la aplicación de los artículos 95 y 117 en cuestión; sin embargo, lo que sí será motivo de análisis en el apartado respectivo, lo es el sí, ante la distinción establecida en el ordenamiento, y a la luz de los agravios expresados por la parte recurrente, las normas impugnadas resultan o no inconstitucionales ante el diferente trato que otorgan a quienes puedan ser parte demandada en un juicio, según se presente la circunstancia de que los anexos de la demanda excedan o no de las referidas veinticinco fojas.

"...



"6.2. Antecedentes de la hipótesis normativa.

"Tal esfuerzo, conlleva identificar el origen normativo del estándar establecido por el legislador en '**veinticinco fojas**', para diferenciar si en el emplazamiento debe o no correrse traslado de los documentos anexos a la demanda.

"...

"A partir de ello y posteriores reformas, el texto del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios, ahora '**Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México**', es el siguiente:

"**Artículo 95.** A toda demanda o contestación deberá acompañarse necesariamente:

"...

"III. Además de lo señalado en la fracción II, con la demanda y contestación se acompañarán todos los documentos que las partes tengan en su poder y que deban de servir como pruebas de su parte y, los que presentaren después, con violación de este precepto, no les serán admitidos, salvo de que se trate de pruebas supervenientes; y,

"**IV. Copias simples o fotostáticas, siempre que sean legibles a simple vista, tanto del escrito de demanda como de los demás documentos referidos, incluyendo la de los que se exhiban como prueba según los párrafos precedentes, para correr traslado a la contraria.**'

"Otro ajuste legal relevante, lo es el que tuvo lugar en mil novecientos ochenta y nueve (**1989**), con respecto al Código de Comercio, pues en el mismo, también se abandonó la fórmula que se había adoptado en el código de 1889 en cuanto al límite de fojas para fines de copias de traslado.

"...

"Así, no sólo se abandonó una práctica de limitación en el traslado de copias de la demanda y sus anexos durante el emplazamiento, que cuando menos, en



el Código de Comercio, cumplía cien años en 1989,¹³ sino que, además, se introdujo la posibilidad de aprovechar las tecnologías disponibles como instrumentos de prueba (artículo 1,061 Bis); aunque cuando menos en el artículo 1,061, no se previó expresamente que las copias de traslado pudiesen acompañarse en formato digital. Algo relevante, es lo expresado en el dictamen que, de la respectiva iniciativa, se elaboró en la Cámara de Diputados, en el siguiente sentido:

"... La comisión manifiesta que como resultado de la revisión pormenorizada del texto tanto de la iniciativa como del Código de Comercio en su parte relativa, propone la reforma de la fracción III del artículo 1061, disposición que se considera obsoleta y que por el avance de la misma tecnología no tiene razón de existir en la actualidad, independientemente de que su subsistencia permitiría dejar en estado de indefensión al demandado y por tener íntima relación con lo estipulado en el artículo 1378 de la iniciativa."

"Así, 1943, 1967 y 1989 son años importantes que ilustran el abandono de disposiciones federales que limitaban la posibilidad de correr traslado al demandado con la copia de documentos anexos a la demanda mayores de veinticinco fojas, previsión que es posible rastrear en el derecho castellano al año de 1846, y que como se advierte del anterior desglose, obedecía más bien a las limitaciones tecnológicas y costos asociados al copiado de documentos, que, en ese año, se realizaba a mano; situación que es diametralmente distinta a las posibilidades actuales de reproducción de documentos.

"Ahora bien, como arriba fue referido, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios de 1932, generó impacto importante en el contenido de algunos códigos procesales locales de la época; sin embargo, no obstante, el ordenamiento en cuestión abandonó la regla limitativa de su artículo 95 en 1967, lo cierto es que aún existen ordenamientos locales que, como el cuestionado en el presente asunto, mantienen reglas afines o similares a las previstas en 1932. En concreto, de la tabla que enseguida se acompaña, derivada del análisis de legislación local aplicable, es posible concluir que existen:

¹³ Ciento treinta años en 2019.



"• **19** entidades federativas que, hoy día, no imponen limitación al número de fojas de los documentos que se anexen a la demanda, como regla para que se acompañe copia de éstos para traslado a la contraparte. Esto es, que obligan a presentar copia de todos los documentos presentados para fines de traslado.

"• **13** entidades federativas en las que sí existe límite de fojas en los términos señalados, de las cuales:

"- **12** contemplan el estándar de veinticinco fojas máximo y **1** contempla cincuenta fojas (Jalisco).

"- **3** consideran la regla de ampliación del plazo para contestar la demanda, por un día, por cada cinco fojas omitidas en el traslado (Sonora, Tlaxcala y Zacatecas) y **10** no consideran dicha regla de ampliación de plazo.

"...

"Lo previsto en los códigos adjetivos civiles de Sonora, Tlaxcala y Zacatecas, resulta especialmente interesante, pues si bien en los mismos se mantiene la regla de límite en las copias de traslado, se prevé a la par un esquema que permite compensar dicha regla.

"Esto es, en cierta forma se recupera la antigua fórmula del derecho castellano, de otorgar a las partes un plazo mayor para buscar abogado o para consultar los autos, de tal forma que a pesar de no gozar el demandado de la garantía de tener en el emplazamiento copia íntegra de los documentos anexos a la demanda cuando éstos excedan de veinticinco fojas, ello se busca compensar con plazos ampliados para la contestación de la demanda, proporcionales, incluso al número de fojas que excedan la citada regla de veinticinco fojas.

"Esto es destacable, pues distintos ordenamientos federales y locales contemplan esquemas de ampliación de plazo para contestar demandas o para el dictado de la resolución, cuando los respectivos escritos, anexos o expedientes, excedan de un determinado número de fojas, lo que ilustra que la legislación, en general, reconoce que la extensión de documentos puede impactar en el respectivo tiempo necesario para su estudio o análisis:



"...

"En cualquier caso, de lo desarrollado en este apartado, es posible concluir que, independientemente de su constitucionalidad, existen distintos ordenamientos que inspirados en disposiciones correspondientes a una época en la que era difícil obtener copia de documentos mayores de veinticinco fojas, siguen contemplando que, cuando los documentos anexos a la demanda sean mayores a dicha cantidad, no sea necesario acompañar copia simple de los mismos para fines de traslado, quedando el demandado emplazado, obligado a acudir al recinto del tribunal y a su secretaría, para consultar dichas documentales, de las cuales, de quererlo, tendría que gestionar copia.

"Ello en contraste con ordenamientos que, considerando los avances tecnológicos, han abandonado provisiones de dicha índole, e incluso, recuperado la intención original de regulaciones que, a partir de la entrega o préstamo de expedientes, permitían a los demandados un conocimiento íntegro de la demanda y de sus documentos fundatorios, como base para formular la respectiva contestación.

"A la vez, existen cuando menos tres Estados que contemplan en sus respectivas regulaciones, normas que buscan compensar la falta de traslado de copias de los documentos anexos a la demanda que excedan de veinticinco fojas, con días adicionales para contestar el reclamo, de forma proporcional al número de hojas no entregadas.

"SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Una vez precisado el contexto y alcance de las normas impugnadas, procede analizar su constitucionalidad a la luz de los argumentos de agravio planteados por la recurrente en el presente recurso de revisión.

"...

"Siendo así, procede ahora calificar los respectivos agravios, mismos que por su estrecha relación y vinculación con una causa común de pedir –esto es, la efectividad de las normas que regulan el emplazamiento a juicio–, se estiman en su esencia, **fundados**.



"...

"Así, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que el emplazamiento del demandado al juicio natural constituye una formalidad esencial del procedimiento, por ser necesario para una adecuada defensa, pues a través de dicho acto el demandado tendrá noticia 'cierta' del inicio de un juicio instado en su contra, del 'contenido' de la demanda y de las consecuencias si no comparece a contestarla.

"De manera particular, en el **amparo en revisión 1397/2015**,¹⁴ resuelto por esta Primera Sala, se estableció que si un precepto legal no garantiza que el emplazamiento se realice con el grado de certeza que requiere la primera notificación que permite a una persona demandada, tener conocimiento del inicio de un juicio instado en su contra, el mismo resulte inconstitucional por avalar el menoscabo de un derecho fundamental diseñado precisamente para asegurar que una persona sea notificada de la mejor forma posible del inicio de un procedimiento judicial que pueda afectarle.

"...

"Ello, sí genera una desigualdad no justificada ni razonable, pues en efecto, por un lado, parece reconocerse como una formalidad esencial del procedimiento el que el actor deba acompañar copias de traslado de los documentos anexos a la demanda; pero en las normas impugnadas se salva dicha obligación a partir de la distinción que se genera cuando dichos anexos exceden las veinticinco fojas; lo cual, además, no resulta razonable atendiendo a los medios disponibles que actualmente existen para la reproducción o copiado de documentos.

"Ello máxime que es evidente que se genera un esquema de desproporción en los plazos de contestación de la demanda, pues quienes sean emplazados con la demanda y con copia de la totalidad de los documentos anexos (veinticinco o menos fojas), contarán con un mayor número de días completos para preparar la respectiva defensa a partir del estudio de dichas documentales; mientras que quienes deban estudiar un número mayor de documentos

¹⁴ Resuelto el treinta de marzo de dos mil dieciséis por unanimidad de votos.



para la defensa (veinticinco fojas o más de anexos), tendrán menos días efectivos para contestar la demanda y construir las respectivas excepciones, pues ello implicará que el demandado acuda al tribunal por sí solo o en compañía del respectivo abogado contratado al efecto, tan sólo para consultar los autos sin poderlos llevar consigo para el respectivo estudio, en condiciones que no necesariamente serán cómodas y con el inconveniente de que si se solicitan copias de los respectivos documentos, será necesario no sólo asumir su costo, sino realizar la promoción respectiva y esperar a que la misma se acuerde, lo cual, eventualmente, puede ocurrir hasta después de vencido el plazo de contestación de la demanda.

"Esto es, más allá de si las normas en cuestión aplican por igual a todas (sic) partes cuando se trate de documentos mayores a veinticinco fojas, lo cierto es que sí se genera una distinción no justificada, pues con base en dicho estándar de extensión de los documentos, se permite a ciertos demandados un plazo real mayor para la construcción de su defensa a partir de su efectivo emplazamiento cuando se le corre traslado con copia de la demanda y de sus anexos, mientras que en el caso de otros demandados, el plazo real de contestación de la demanda se disminuye en tiempo efectivo para preparar la respectiva contestación, pues ello no puede eficientemente lograrse hasta que se tenga un pleno conocimiento de los documentos que sustentan la respectiva demanda.

"Además, dicha distinción descansa, por un lado, en un estándar de extensión de documentos que no es razonable, puesto que hoy día, los documentos ya no tienen que copiarse a mano como ocurrió cuando las primeras normas que desarrollaron este tipo de previsiones, limitaron la obligación al actor de presentar copias de traslado de documentos anexos a la demanda mayores de veinticinco fojas, y por otro, en un elemento que se encuentra ajeno al control de la persona que será sujeta de emplazamiento y que sí puede estar bajo control de quien formula demanda, pues basta que a los anexos se acompañen documentos que pueden ser innecesarios pero que permitan superar el número de veinticinco fojas, para activar un escenario real que disminuirá las posibilidades de aprovechar al máximo el plazo legal previsto para la contestación de la demanda, ante la imposición al emplazado de la necesidad de acudir al tribunal para imponerse de los autos, lo que ocurre sin suspensión de plazo.



"A la inversa, dado el contexto de las normas impugnadas, lo mismo puede ocurrir cuando sea el demandado el que a su contestación anexe más de veinticinco fojas, pero ello no justifica la razonabilidad de una medida que en el contexto tecnológico actual, no tiene cabida dada la amplia posibilidad que tienen las partes de reproducir los documentos necesarios para un debido traslado y efectivo emplazamiento a su contraparte.

"Y ello, ocurre como afirma la recurrente, no sólo con respecto a los documentos que acreditan cuestiones de personalidad, sino con mayoría de razón, a aquéllos que sustentan la demanda y que son fundatorios de la acción ejercida, pues no puede esperarse que las personas tengan en todo momento a su disposición inmediata los documentos que suscriben, ni suprimirse su derecho para revisar que los documentos que llegaron a suscribir, si así lo hicieron, sean efectivamente y en todas y cada una de sus partes, los que presentó a juicio su contraparte.

"Es así que el análisis de dichas documentales, es ineludible para la construcción de una debida defensa, y que si bien, de la demanda pueden obtenerse elementos sustanciales para la construcción de la debida defensa, la misma no será completa si no se conocen integralmente los documentos que respalden la respectiva acción ejercida.

"Así, debe partirse de que el escrito de demanda y los documentos que la respalden, constituyen una unidad que, en ese alcance, debe ser puesta en el conocimiento de la parte demandada, como base para poder considerar que se ha realizado un emplazamiento suficiente y efectivo, puesto que de lo contrario, esto es, sólo transmitir el conocimiento parcial de un reclamo, por ejemplo, de lo que se pide, pero no del sustento de lo que se pide, conlleva una afectación al conocimiento total que una persona debe tener para comparecer ante un tribunal cuando ha sido llamada a un juicio y ello, sin duda, afecta la eficacia del llamado a juicio y la consecuente posibilidad de defensa, por lo que, sin duda, se afecta también el debido proceso, pues la persona demandada no podrá defenderse de un reclamo con todas las garantías, incluyendo especialmente aquellas referidas a las formalidades esenciales del procedimiento.



"Ello implica que una persona llamada a juicio de forma incompleta y sin previo conocimiento integral del reclamo y de los documentos que lo sustentan, no podrá ser debidamente escuchada y ejercer plenamente su garantía de audiencia sino hasta tener absoluto conocimiento de todos los documentos que se hayan acompañado a la demanda; y que, en todo caso, el plazo respectivo para el ejercicio de este derecho, no podría empezar a correr sino hasta que ello ocurriera y no antes, pues previamente podría darse aviso del inicio de un juicio con copia de la respectiva demanda, pero ello no implica que pueda tenerse entonces por satisfecho un efectivo emplazamiento, si sólo se otorgan medios parciales a quien es demandado para construir su defensa.

"Con mayor razón, y fuera de que, en el caso, se presentó una situación particular en el juicio al que fue llamado el quejoso, en el que la demanda natural, hizo expresa remisión a sus anexos, lo cierto es que en el abstracto de las normas impugnadas, sí pueden presentarse casos con tratamientos distintos, cuando por un lado, ciertas demandas sean más exhaustivas y detallen lo reclamado, sus antecedentes y alcances, y por otro lado, demandas más escuetas que sin mayores detalles y sólo elementos mínimos, hagan remisión en los antecedentes, compromisos y demás aspectos a los documentos anexos a la demanda, sin hacer mayor referencia a su contenido específico o sin que se transcriban de los mismos los elementos relevantes.

"Así, en ello, es también fundada la argumentación de la recurrente, en cuanto tal diseño normativo, genera una situación de desigualdad, dado que más allá de que cualquier parte puede hacer en sus escritos remisión a los documentos que acompañe, se da un mismo trato a supuestos distintos, generándose con ello efectos nocivos.

"Estos efectos, se traducen precisamente en que si bien bajo la buena fe, pueden presentarse demandas exhaustivas y que en una cortesía procesal, sean precisas y detalladas en lo reclamado a efecto de facilitar la respectiva contestación; pueden también presentarse demandas poco claras o exhaustivas y carentes de dicha cortesía, en las que por estrategia, se haga remisión a documentos anexos a la demanda de los que de antemano, se sabe que por su extensión no se correrá traslado a la contraparte, dificultándose con ello el acceso inmediato a la información que dichos documentos contienen, lo que genera



una reducción en tiempo real del plazo para preparar la respectiva defensa y que no se suspende a pesar de que sea necesario acudir al tribunal para conocer el contenido integral de dichos documentos, y sin garantía de que se obtenga copia de los mismos antes de que fenezca el plazo de contestación de la demanda, lo que sin duda, impacta el pleno ejercicio del derechos al debido proceso y el disfrute amplio y constitucionalmente garantizado de la garantía de audiencia, pues ésta, no se agota como aduce la recurrente con el hecho de que una persona sea oída en juicio, sino de que sea oída en el mismo con todas las garantías, dentro de las cuales, se incluye la formalidad esencial del procedimiento actualizada en que se le permita tener pleno conocimiento del reclamo y de los documentos que lo sustenten.

"Así, el debido llamamiento a un procedimiento judicial, no puede estimarse colmado con el simple aviso de que el mismo ha iniciado y de los elementos principales que le motivan, sino que un efectivo emplazamiento sólo puede tenerse por satisfecho cuando el citado llamado, implica poner en pleno conocimiento a la parte demandada tanto del escrito en que se formula el reclamo o demanda, como de los documentos que sustenten el respectivo reclamo, sean éstos aquellos relativos a la acreditación de la personalidad que ostenta quien insta el juicio, los que sean sustento de la acción y otros que como medios probatorios se acompañen al reclamo.

"Mientras ello no ocurra, no puede tenerse por efectivamente realizado un emplazamiento, sino a lo mucho, un aviso de inicio de juicio, pero no podrá correr el plazo respectivo otorgado para que la persona demandada ejerza su garantía de audiencia mediante la contestación respectiva, hasta que no exista certeza de que la misma tuvo conocimiento de la totalidad de los elementos sustento de lo que se le reclama, esto es, de la demanda y de los documentos que se acompañen a la misma.

"Esto es así, pues sólo puede garantizarse una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, si quien es llamado a juicio, conoce absolutamente las bases de la acusación o reclamo del cual requiere defenderse, por lo que más allá de si deben o no acompañarse copias de traslado como un mecanismo para garantizar un debido llamado a juicio, lo que no puede empezar a correr es el plazo de contestación de la demanda en tanto no exista certeza de que



dichos documentos fueron puestos en conocimiento del demandado o de que, cuando menos, se le otorgaron garantías para su oportuno acceso y, en su caso, reproducción, sin que ello merme o reduzca la efectividad del plazo otorgado para la respectiva contestación.

"Menos aún puede justificarse que en algunos casos, se garantice un emplazamiento con traslado de la demanda y todos los documentos anexos a la misma, y de que, en otros casos, sólo por la extensión de los documentos, no se corra dicho traslado sin que se compense de alguna forma dicha omisión y se garantice que ello no afectará en la disposición del plazo de respuesta previsto para la contestación de la demanda.

"No obsta a lo anterior, el que, en efecto, esta Primera Sala se haya pronunciado sobre una norma análoga, correspondiente al Estado de Yucatán, en el amparo directo en revisión 970/2000,¹⁵ pues amén de que dicho pronunciamiento sólo generó un criterio aislado,¹⁶ lo cierto es que una nueva reflexión del tema,

¹⁵ Resuelto el diecisiete de noviembre de dos mil, por unanimidad de cuatro votos. Ausente el señor Ministro Juventino V. Castro y Castro.

¹⁶ Novena Época, registro digital: 190191, Primera Sala, aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, marzo de 2001, materias constitucional y civil, tesis 1a. IX/2001, página 104, de rubro y texto: "DEMANDA. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE YUCATÁN ESTABLEZCA QUE NO ES NECESARIA LA PRESENTACIÓN DE COPIA DE LOS DOCUMENTOS QUE LO ACOMPAÑAN, CUANDO EXCEDAN DE VEINTICINCO FOJAS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.', estableció que la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal estriba en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo y su debido respeto impone a las autoridades el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar en defensa, y el dictado de una resolución que dirima la cuestión debatida. En congruencia con tal criterio, y tomando en consideración que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 545, 546 y 548 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Yucatán se debe correr traslado al demandado con la demanda y que en ésta se deben exponer los hechos y fundamentos de derecho y precisar lo que se pida, determinando la clase de acción que se ejercite y la persona contra quien se proponga, es inconcuso que el hecho de que el artículo 15, fracción III, del citado código adjetivo prevea que cuando los documentos que se anexan a la demanda excedan de veinticinco fojas, no será necesario presentar copia de ellos, no viola la garantía constitucional de referencia.



a la luz de los antecedentes históricos y motivos que derivaron en limitar la posibilidad de correr a la parte demandada copias de traslado cuando los anexos a la demanda excedan de veinticinco fojas, permite entender que dicha previsión no resulta razonable, pues tales reglas se gestaron cuando las copias de los documentos anexos a la demanda y escrituras, se realizan a mano, siendo que hoy día existen distintos medios accesibles y oportunos para la pronta reproducción de documentos, lo que no debería limitar la garantía de las partes de obtener copia integral de los documentos exhibidos por su contraparte, sobre todo si de ello depende atender en tiempo un llamado a juicio y poder comparecer ejerciendo plenamente la garantía de audiencia.

"En ello, destaca que las exposiciones de motivos citadas en el considerando anterior, que llevaron a reformar tanto el Código de Comercio en 1989, como el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios en 1967, confirmaron la lógica de que este tipo de normas, por las restricciones que imponen en el emplazamiento, resultan **'obsoletas'**, pues **'ya no tienen razón de existir'** dado el avance de la tecnología, independientemente de que se reconoce que su subsistencia, permite **'dejar en estado de indefensión al demandado'**. Ello, además de que se considera que el consultar los anexos a la demanda cuando excedan de veinticinco fojas, se **'dificulta'** y **'casi se torna imposible cuando son muy extensos, dada la premura del tiempo'**.

"Sin duda, se trata entonces de un formalismo que resulta hoy día anacrónico e irrazonable, pues impide, además, que se privilegie la solución del conflicto, sobre la base de que cada parte que acude a un proceso, sea debidamente oída con pleno conocimiento de los planteamientos y documentos presentados por la contraparte, priorizándose injustificadamente que por la sola extensión de los documentos anexos a la demanda, se prive a la demandada, sin suspensión

Lo anterior es así, porque en modo alguno se impide al demandado preparar su defensa, pues con la primera notificación conoce los hechos, los fundamentos de derecho, lo que se pide, la clase de acción que se ejercita en su contra y la materia sobre la que versará el juicio, lo cual le permite oponer excepciones y defensas, así como ofrecer pruebas y formular alegatos; además de que siempre estará en aptitud de acudir al juzgado correspondiente a imponerse de los autos.—Amparo directo en revisión 970/2000. José Silveira Rodríguez. 17 de noviembre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González."



de plazo, de la oportunidad de responder con pleno conocimiento el reclamo que se le formule, lo que no se salva con la oportunidad que existe para comparecer al tribunal a conocer los autos, pues ni se interrumpe el plazo de contestación hasta en tanto ello ocurra, ni se garantiza que se obtendrá ante el órgano jurisdiccional inmediata copia de los respectivos documentos, ni una ampliación del plazo de respuesta hasta que se cuente con dichas copias o esquema similar que permita compensar la falta de traslado de esos documentos.

"Tampoco pasa desapercibido que sobre tema similar –Código de Procedimientos Civiles de Yucatán–, esta Sala se pronunció en el **amparo directo en revisión 5018/2015**, resuelto el veintidós de febrero de dos mil diecisiete por mayoría de tres votos; no obstante, se trata también de un criterio aislado en el que a la luz de los elementos expuestos en este fallo, y de lo adicionado en dos mil diecisiete al artículo 17 constitucional [párrafo tercero],¹⁷ se justifica, en una nueva reflexión, un criterio distinto, mismo que busca una plena igualdad de las partes en el juicio, asegurando a cada una el debido proceso y sobre todo, que la parte demandada, y en lo que corresponda a la contestación de la demanda, la parte actora, puedan disfrutar plenamente de la garantía de audiencia y ser debidamente oídas en juicio previo conocimiento integral de la demanda y de los documentos que se acompañen a la misma o, en su defecto, a la respectiva contestación.

"Además, como refiere la recurrente, si bien en otras materias, este Alto Tribunal ya ha destacado la importancia que tienen las copias de traslado, buscando las mismas proporcionar a las partes todos los elementos necesarios para preparar su defensa, lo que no se reduce a un formalismo sin sentido, sino a una finalidad que busca cumplir con todas las formalidades procesales.¹⁸

¹⁷ "Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales."

¹⁸ Novena Época, registro digital: 189978, Pleno, aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, tesis P. VII/2001, página 325, de rubro y texto: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. FINALIDAD DE LOS REQUISITOS QUE DEBE CONTENER EL ESCRITO RELATIVO Y DE LAS COPIAS QUE DEBEN EXHIBIRSE. El artículo 116 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala los requisitos que debe cumplir la demanda de amparo indirecto y el diverso artículo 120 de



"Copias que además, buscan permitir que se tenga un conocimiento completo, directo, exacto y puntual del reclamo que se formula y de sus documentos soporte, pues, a manera de analogía, si no se corre traslado en el emplazamiento de las copias de los documentos anexos a la demanda en un juicio ordinario, o si no se permite que el plazo de contestación empezare a correr a partir del momento en que se tiene acceso integral a dichos documentos o de que se reciben copias que se soliciten de los mismos, ello llevado al juicio de amparo, equivaldría a que el quejoso no tuviera conocimiento pleno del acto reclamado o a que de sólo conocer la esencia de un fallo y no de sus consideraciones, le impidiere recurrir efectivamente una sentencia que le es perjudicial.¹⁹

la propia ley dispone que deberán exhibirse con ésta copias suficientes para cada una de las autoridades responsables; para el tercero perjudicado, si lo hubiere; para el Ministerio Público y dos para el incidente de suspensión, en caso de solicitarse tal medida cautelar. Ahora bien, los requisitos a que aluden dichos preceptos, no constituyen formalismos sin sentido, sino que, como todas las formalidades procesales, tienen como propósito que el juzgador de amparo se encuentre en la posibilidad de cumplir con sus atribuciones dentro del juicio de garantías, como son, el pedir los informes justificados a las autoridades responsables, emplazar al tercero perjudicado, dar la intervención correspondiente al agente del Ministerio Público y de integrar los cuadernos relativos al incidente de suspensión si ésta fue solicitada, y además de proporcionar a las partes todos los elementos necesarios para preparar su defensa.—Contradicción de tesis 9/2000. Entre las sustentadas por el Séptimo y el Octavo Tribunales Colegiados, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 22 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alma Delia Aguilar Chávez Nava.—El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2001, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.—Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no trata el tema de la contradicción que se resolvió."

¹⁹ Novena Época, registro digital: 184011, Primera Sala, aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, junio de 2003, materia común, tesis 1a. XXXII/2003, página 201, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL CÓMPUTO PARA LA INTERPOSICIÓN DE ESE RECURSO, CUANDO EL RECURRENTE SOLICITÓ COPIAS CERTIFICADAS DE LA SENTENCIA PARA TENER CONOCIMIENTO DE ELLA, INICIA DESDE EL MOMENTO EN QUE ESTÉN A SU DISPOSICIÓN. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 5, determinó que cuando se trata del juicio de garantías, el particular afectado debe tener conocimiento directo, exacto y completo del acto reclamado a efecto de encontrarse en aptitud de defender sus derechos dentro del plazo que para ello tiene. Ahora bien, el criterio expuesto también es aplicable cuando se pretende agotar el recurso de revisión en amparo directo, ya que es indispensable que el recurrente conozca los razonamientos de la sentencia para que pueda impugnarlos adecuadamente, por lo que en caso de que el recurrente solicite copias certificadas de la sentencia para tener conocimiento de ella, el cómputo del plazo para la interposición del mencionado recurso iniciará a partir de que estén a su disposición en el tribunal correspondiente, pues es desde ese momento en que se entiende que está en aptitud de tener pleno conocimiento



"Desde luego, la entrega de copias fotostáticas de la demanda y de los documentos anexos a la misma al momento del emplazamiento, no necesariamente representa la única solución normativa viable para permitir a la persona demandada una debida defensa ante un reclamo, pero lo que no puede aceptarse, es que el diseño normativo impida a quien debe defenderse, conocer la totalidad de los documentos que soportan el reclamo y sobre los cuales, unidos a la demanda, debe construirse la respectiva contestación, así como las necesarias excepciones y defensas.

"La referencia histórica a normas relacionadas permite conocer de modelos alternos y a la vez, los elementos tecnológicos actualmente disponibles podrían plantear nuevas estrategias para un efectivo emplazamiento; lo que se afirma sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de cada modelo o de la necesidad de que las respectivas copias deban o no ser sujetas de certificación o cotejo, pero lo que sí puede ser motivo de pronunciamiento, es que si el mecanismo respectivo permite que se entreguen en algunos casos copias de traslado y en otros no, basado ello sólo en la extensión de los respectivos documentos, sin que se prevea mecanismo que compense dicha puesta inmediata de conocimiento de las documentales correspondientes, como lo sería la suspensión o ampliación de plazo, es entonces difícil sostener que una norma así es compatible con la regularidad constitucional que exige un amplio respeto a la garantía de audiencia que implica que no sólo que las personas sean escuchadas en juicio, sino que sean debidamente oídas en el mismo y con las respectivas garantías, lo que como

de las consideraciones de la sentencia y de los razonamientos que estima ilegales, sin que el referido plazo deba ampliarse indefinidamente por quedar constreñido a la eventualidad de que la parte interesada recoja las copias solicitadas, porque ello equivaldría a que quedara sujeto al arbitrio del recurrente, toda vez que no existe precepto legal que así lo establezca o que pueda desprenderse de su interpretación.—Reclamación 55/2003-PL. 2 de abril de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teódulo Ángeles Espino.—Notas: La tesis 1a./J. 42/2002 citada aparece publicada con el rubro: 'ACTO RECLAMADO. DEBE TENERSE POR CONOCIDO DESDE EL MOMENTO EN QUE SE RECIBEN LAS COPIAS SOLICITADAS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE.' Esta tesis contendió en la contradicción 10/2004-PL resuelta por el Tribunal Pleno, de la que derivó la tesis P./J. 47/2004, que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 5, con el rubro: 'REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN EMPIEZA A CONTAR DESDE EL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTE SUS EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA RECURRIDA, Y NO CUANDO SE NOTIFICA AL INTERESADO EL ACUERDO DE EXPEDICIÓN DE LAS COPIAS QUE SOLICITÓ.'



mínimo exige conocer previa y oportunamente del respectivo reclamo y de su sustento.

"Y en todo caso, los medios tecnológicos actualmente disponibles, no justifican ni hacen razonable que sea la extensión de los documentos anexos a la demanda, lo que impacte la decisión de que se corra o no traslado a la contraparte con los documentos anexos a la demanda o a la respectiva contestación.

"OCTAVO.—**Decisión.** Siendo así, lo que procede es estimar inconstitucionales los artículos 95 y 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango, en las porciones normativas que respectivamente, señalan lo siguiente:

"Si excedieren los documentos de veinticinco fojas quedarán en la secretaría para que se instruyan las partes".²⁰

"En su caso."²¹

"Lo anterior, por resultar dichos preceptos violatorios de los derechos de audiencia, al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva, así como del derecho de igualdad, previstos respectivamente en los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el sistema

²⁰ Artículo 95. A toda demanda o contestación deberán acompañarse necesariamente: 1o. El poder que acredite la personalidad del que comparece en nombre del otro; 2o. El documento o documentos que acrediten el carácter con el que el litigante se presenta en juicio en el caso de tener representación legal de alguna persona o corporación o cuando el derecho que reclame provenga de habersele transmitido por otra persona; 3o. Copia del escrito y de los documentos para correr traslado al colitigante, pudiendo ser en papel común, fotostática o cualquier otra, siempre que sea legible. **Si excedieren los documentos de veinticinco fojas quedarán en la secretaría para que se instruyan las partes.**"

²¹ "Artículo 117. Si se tratare del emplazamiento o de las establecidas en las fracciones II a VIII del artículo 114 y no se encontrare a la persona que se notifica previo citatorio, se entregará la cédula junto con los documentos de traslado o resolución a notificar, a los parientes, empleados o domésticos del interesado, o a cualquier otra persona que viva en la casa o trabaje en el despacho, después de que el notificador se haya cerciorado de que vive allí la persona que debe ser notificada o que sea el domicilio señalado; de todo lo anterior se asentará razón en autos. Además de la cédula, se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple de la demanda debidamente cotejada y sellada, más, **en su caso**, copias simples de los demás documentos que el actor, haya exhibido con su libelo inicial, o de la resolución a notificar."



restrictivo que deriva de ambas normas que se estima inconstitucional, limita la capacidad de defensa.

"...

"Así, un emplazamiento realizado al amparo de las porciones normativas que se estiman inconstitucionales, no podría ser considerado efectivo ni suficiente para colmar las formalidades esenciales de un procedimiento judicial, pues se insiste, sin suspensión o ampliación de plazo, se obliga al demandado a comparecer al juzgado para conocer el contenido de documentos que son base para la construcción de la defensa e, incluso, que sólo podrían objetarse de conocerse de forma completa, directa y cierta, sin tener además, la seguridad de que de solicitarse copia de los mismos para un mejor estudio fuera de las instalaciones del tribunal, las mismas se entregarán antes de que fenezca el plazo legalmente establecido para formular la respectiva contestación. ..."

95. Como se observa de la anterior transcripción, en el amparo directo en revisión 8225/2018, se efectuó un estudio muy detallado para determinar si era razonable la limitación de correr traslado a la contraparte con las copias de los anexos de la demanda, siempre y cuando, como en el caso que se estudió no excediera de veinticinco fojas, obteniéndose como resultado, que los artículos analizados eran inconstitucionales, pues la medida que prevén no es razonable y, además, violenta los derechos de audiencia y defensa adecuada.

96. Algunos de los razonamientos que se vertieron en el amparo directo en revisión en cita, que llevaron a declarar inconstitucionales los artículos analizados son los siguientes:

- En el rubro de antecedentes de la hipótesis normativa, se refiere que existen diversos códigos adjetivos civiles estatales que inspirados en disposiciones correspondientes a una época en la que era difícil obtener copia de documentos mayores de veinticinco fojas, siguen contemplando que, cuando los documentos anexos a la demanda sean mayores a dicha cantidad, no sea necesario acompañar copia simple de los mismos para fines de traslado, quedando el demandado emplazado, obligado a acudir al recinto del tribunal y a su secretaría,



para consultar dichas documentales, de las cuales, de requerirlo, tendría que gestionar copia. Doce entidades federativas contemplan el estándar de veinticinco fojas y uno, cincuenta fojas (Jalisco).

- En contraste existen otros ordenamientos que, considerando los avances tecnológicos, han abandonado previsiones de dicha índole e, incluso, recuperado la intención original de regulaciones que, a partir de la entrega o préstamo de expedientes, permitían a los demandados un conocimiento íntegro de la demanda y de sus documentos fundatorios, como base para formular la respectiva contestación (19 Estados).

- Existen cuando menos tres Estados que contemplan en sus respectivas regulaciones, normas que buscan compensar la falta de traslado de copias de los documentos anexos a la demanda que excedan de veinticinco fojas, con días adicionales para contestar el reclamo, de forma proporcional al número de hojas no entregadas.

- Ya en el estudio se determina que la distinción que prevén los artículos analizados, sí genera una desigualdad no justificada ni razonable, pues en efecto, por un lado, parece reconocerse como una formalidad esencial del procedimiento que el actor deba acompañar copias de traslado de los documentos anexos a la demanda; pero en las normas impugnadas se salva dicha obligación a partir de la distinción que se genera cuando dichos anexos exceden las veinticinco fojas; lo cual además, no resulta razonable atendiendo a los medios disponibles que actualmente existen para la reproducción o copiado de documentos.

- También se genera una distinción no justificada, pues con base en dicho estándar de extensión de los documentos, se permite a ciertos demandados un plazo real mayor para la construcción de su defensa a partir de su efectivo emplazamiento cuando se le corre traslado con copia de la demanda y de sus anexos, mientras que en el caso de otros demandados, el plazo real de contestación de la demanda se disminuye en tiempo efectivo para preparar la respectiva contestación, pues ello no puede eficientemente lograrse hasta que se tenga un pleno conocimiento de los documentos que sustentan la respectiva demanda.

- Además, dicha distinción descansa, por un lado, en un estándar de extensión de documentos que no es razonable, puesto que hoy día, los documentos



ya no tienen que copiarse a mano como ocurrió cuando las primeras normas que desarrollaron este tipo de previsiones, limitaron la obligación al actor de presentar copias de traslado de documentos anexos a la demanda mayores de veinticinco fojas, y por otro, en un elemento que se encuentra ajeno al control de la persona que será sujeta de emplazamiento y que sí puede estar bajo control de quien formula la demanda, pues basta que a los anexos se acompañen documentos que pueden ser innecesarios pero que permitan superar el número de veinticinco fojas, para activar un escenario real que disminuirá las posibilidades de aprovechar al máximo el plazo legal previsto para la contestación de la demanda, ante la imposición al emplazado de la necesidad de acudir al tribunal para imponerse de los autos, lo que ocurre sin suspensión de plazo.

- Por otra parte, para el demandado, el análisis de dichas documentales es ineludible para la construcción de una debida defensa, y que si bien, de la demanda pueden obtenerse elementos sustanciales para la construcción de la debida defensa, la misma no será completa si no se conocen integralmente los documentos que respalden la respectiva acción ejercida.

- Lo que implica que una persona llamada a juicio de forma incompleta y sin previo conocimiento integral del reclamo y de los documentos que lo sustentan, no podrá ser debidamente escuchada y ejercer plenamente su garantía de audiencia, sino hasta tener absoluto conocimiento de todos los documentos que se hayan acompañado a la demanda; y que, en todo caso, el plazo respectivo para el ejercicio de este derecho, no podría empezar a correr sino hasta que ello ocurriera, y no antes, pues previamente podría darse aviso del inicio de un juicio con copia de la respectiva demanda, pero ello no implica que pueda tenerse entonces por satisfecho un efectivo emplazamiento, si sólo se otorgan medios parciales a quien es demandado para construir su defensa.

- El debido proceso no se agota como aduce la recurrente con el hecho de que una persona sea oída en juicio, sino de que sea oída en el mismo con todas las garantías, dentro de las cuales, se incluye la formalidad esencial del procedimiento actualizada en que se le permita tener pleno conocimiento del reclamo y de los documentos que lo sustenten.

- Así, el debido llamamiento a un procedimiento judicial no puede estimarse colmado con el simple aviso de que el mismo ha iniciado y de los elementos



principales que le motivan, sino que un efectivo emplazamiento sólo puede tenerse por satisfecho cuando el citado llamado, implica poner en pleno conocimiento a la parte demandada, tanto del escrito en que se formula el reclamo o demanda como de los documentos que sustenten el respectivo reclamo.

- Esto es así, pues sólo puede garantizarse una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, si quien es llamado a juicio, conoce absolutamente las bases de la acusación o reclamo del cual requiere defenderse.

- Destaca que las exposiciones de motivos que llevaron a reformar, tanto el Código de Comercio en 1989 como el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios en 1967, confirmaron la lógica de que este tipo de normas, por las restricciones que imponen en el emplazamiento, resultan "**obsoletas**", pues "**ya no tienen razón de existir**" dado el avance de la tecnología, independientemente de que se reconoce que su subsistencia, permite "**dejar en estado de indefensión al demandado**". Ello, además de que se considera que el consultar los anexos a la demanda cuando excedan de veinticinco fojas, se "**dificulta**" y "**casi se torna imposible cuando son muy extensos, dada la premura del tiempo**".

- Además de que en otras materias este Alto Tribunal ya ha destacado la importancia que tienen las copias de traslado, buscando las mismas proporcionar a las partes todos los elementos necesarios para preparar su defensa, lo que no se reduce a un formalismo sin sentido, sino a una finalidad que busca cumplir con todas las formalidades procesales.

- Copias que, además, buscan permitir que se tenga un conocimiento completo, directo, exacto y puntual del reclamo que se formula y de sus documentos soporte, pues a manera de analogía, si no se corre traslado en el emplazamiento de las copias de los documentos anexos a la demanda en un juicio ordinario, o si no se permite que el plazo de contestación empezare a correr a partir del momento en que se tiene acceso integral a dichos documentos o de que se reciben copias que se soliciten de los mismos, ello llevado al juicio de amparo, equivaldría a que el quejoso no tuviera conocimiento pleno del acto reclamado o a que de sólo conocer la esencia de un fallo y no de sus consideraciones, le impidiera recurrir efectivamente una sentencia que le es perjudicial.



- Es entonces difícil sostener que una norma como la reclamada, es compatible con la regularidad constitucional que exige un amplio respeto a la garantía de audiencia que implica que no sólo las personas sean escuchadas en juicio, sino que sean debidamente oídas en el mismo y con las respectivas garantías, lo que como mínimo exige conocer previa y oportunamente del respectivo reclamo y de su sustento.

- Y en todo caso, los medios tecnológicos actualmente disponibles, no justifican ni hacen razonable que sea la extensión de los documentos anexos a la demanda, lo que impacte la decisión de que se corra o no traslado a la contraparte con los documentos anexos a la demanda o a la respectiva contestación.

97. De las anteriores consideraciones se aprecia que la medida consistente en poner límites en la entrega de la documentación que se adjunta a la demanda y con la cual debe correrse traslado a la contraparte, no es razonable y provoca desigualdad entre las partes, pues como se refiere, se genera una distinción no justificada, al permitirse a ciertos demandados un plazo real mayor para la construcción de su defensa a partir de su efectivo emplazamiento cuando se le corre traslado con copia de la demanda y de sus anexos, mientras que en el caso de otros demandados, el plazo real de contestación de la demanda se disminuye en tiempo efectivo para preparar la respectiva contestación.

98. Tal distinción en la actualidad ya no tendría una razón de ser, pues hoy en día los documentos ya no tienen que copiarse a mano como ocurrió cuando se crearon las primeras normas que desarrollaron este tipo de previsiones, por lo que los medios tecnológicos actualmente disponibles, no justifican ni hacen razonable que sea la extensión de los documentos anexos a la demanda, lo que impacte la decisión de que se corra o no traslado a la contraparte.

99. Además de que para el demandado, el análisis de las documentales de referencia le es ineludible pues sólo así podrá construir una debida defensa, ya que de no contar con tales documentales conlleva que no pueda ser debidamente escuchado y ejercer plenamente su garantía de audiencia. Ello, toda vez que el debido proceso no se agota con el hecho de que una persona sea oída en juicio, sino de que sea oída en el mismo con todas las garantías.



100. Así, el debido llamamiento a un procedimiento judicial no puede estimarse colmado con el simple aviso de que el mismo ha iniciado y de los elementos principales que le motivan, sino que un efectivo emplazamiento sólo puede tenerse por satisfecho cuando el citado llamado implica poner en pleno conocimiento a la parte demandada tanto del escrito en que se formula el reclamo o demanda, como de los documentos que lo sustentan.

101. Por todo lo argumentado, se concluye entonces, que la respuesta al cuestionamiento materia de la presente contradicción de tesis es en el sentido de que al **practicarse la diligencia de emplazamiento a un juicio civil el actuario se encuentra obligado a entregar la totalidad de las copias de los documentos exhibidos con el escrito inicial de demanda y no sólo la cantidad que prevé la ley procesal estatal.**

102. Corolario a lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo tercero, 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:

EMPLAZAMIENTO A JUICIO CIVIL. EL ACTUARIO AL CORRER TRASLADO CON LA DEMANDA Y SUS ANEXOS A LA CONTRAPARTE ESTÁ OBLIGADO A ENTREGAR LA TOTALIDAD DE LAS COPIAS QUE SE EXHIBIERON Y NO LIMITAR LA ENTREGA A LA CANTIDAD QUE PREVÉ LA LEY PROCESAL ESTATAL (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE AGUASCALIENTES Y JALISCO).

Hechos: El Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito contendientes que conocieron de un diverso amparo directo y una contradicción de tesis, respectivamente, al analizar los artículos 90 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes y 91 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, sostuvieron un criterio distinto con relación a si al practicarse la diligencia de emplazamiento a un juicio civil el actuario se encuentra obligado a entregar la totalidad de las copias de los documentos exhibidos con el escrito inicial de demanda o sólo la cantidad que prevé la ley procesal estatal.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó a la conclusión de que al practicarse la diligencia de emplazamiento



a un juicio civil el actuario se encuentra obligado a entregar la totalidad de las copias de los documentos exhibidos con el escrito inicial de demanda y no sólo la cantidad que prevé la ley procesal estatal.

Justificación: Se afirma lo anterior, ya que la medida consistente en poner límites en la entrega de la documentación que se adjunta a la demanda y con la cual debe correrse traslado a la contraparte, no es razonable y provoca desigualdad entre las partes, pues genera una distinción no justificada, al permitirse a ciertos demandados un plazo real mayor para la construcción de su defensa a partir de su efectivo emplazamiento cuando se le corre traslado con copia de la demanda y de sus anexos, mientras que en el caso de otros demandados, el plazo real de contestación de la demanda se disminuye en tiempo efectivo para preparar la respectiva contestación. Incluso, la distinción que generan los artículos de referencia, ya no tendría una razón de ser, pues hoy en día los documentos ya no tienen que copiarse a mano como ocurrió cuando se crearon las primeras normas que desarrollaron este tipo de previsiones, por lo que los medios tecnológicos actualmente disponibles no justifican ni hacen razonable que sea la extensión de los documentos anexos a la demanda, lo que impacte la decisión de que se corra o no traslado a la contraparte. Además que, para el demandado, el análisis de las documentales de referencia le es ineludible pues sólo así podrá construir una debida defensa, ya que de no contar con tales documentales conlleva que no pueda ser debidamente escuchado y ejercer plenamente su garantía de audiencia, ello, toda vez que el debido proceso no se agota con el hecho de que una persona sea oída en juicio, sino de que sea oída en el mismo con todas las garantías. Así, el debido llamamiento a un procedimiento judicial no puede estimarse colmado con el simple aviso de que el mismo ha iniciado y de los elementos principales que le motivan, sino que un efectivo emplazamiento sólo puede tenerse por satisfecho cuando el citado llamado, implica poner en pleno conocimiento a la parte demandada tanto del escrito en que se formula el reclamo o demanda, como de los documentos que lo sustentan.²²

²² Tesis jurisprudencial aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada de nueve de marzo de dos mil veintidós, a la cual se le otorgó el número 1a./J. 7/2022 (11a.).



VII. DECISIÓN

103. En suma, se concluye que respecto del cuestionamiento relativo a, si ¿al practicarse la diligencia de emplazamiento a un juicio civil el actuario se encuentra obligado a entregar la totalidad de las copias de los documentos exhibidos con el escrito inicial de demanda o sólo la cantidad que prevé la ley procesal estatal?, 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.

Notifíquese; remítase testimonio de la presente resolución a los órganos federales contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), 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, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la



Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas III.5o.C.43 C (10a.) y VIII.1o.46 C citadas en esta sentencia aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, Tomo III, septiembre de 2017, página 1821, con número de registro digital: 2015191 y en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XV, febrero de 1995, página 163, con número de registro digital: 209287.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2018 (10a.), PC.III.C. J/49 C (10a.) y aisladas 1a. XCIX/2019 (10a.), 1a. XCVIII/2019 (10a.) y 1a. XCVII/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas, 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas y 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EMPLAZAMIENTO A JUICIO CIVIL. EL ACTUARIO AL CORRER TRASLADO CON LA DEMANDA Y SUS ANEXOS A LA CONTRAPARTE ESTÁ OBLIGADO A ENTREGAR LA TOTALIDAD DE LAS COPIAS QUE SE EXHIBIERON Y NO LIMITAR LA ENTREGA A LA CANTIDAD QUE PREVÉ LA LEY PROCESAL ESTATAL (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE AGUASCALIENTES Y JALISCO).

Hechos: El Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito contendientes que conocieron de un diverso amparo directo y una contradicción de tesis, respectivamente, al analizar los artículos 90 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes y 91 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, sostuvieron un criterio distinto con relación a si al practicarse la diligencia de emplazamiento a un juicio civil el actuario se encuentra obligado a entregar la totalidad de las copias de los documentos exhibidos con el escrito inicial de demanda o sólo la cantidad que prevé la ley procesal estatal.



Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó a la conclusión de que al practicarse la diligencia de emplazamiento a un juicio civil el actuario se encuentra obligado a entregar la totalidad de las copias de los documentos exhibidos con el escrito inicial de demanda y no sólo la cantidad que prevé la ley procesal estatal.

Justificación: Se afirma lo anterior, ya que la medida consistente en poner límites en la entrega de la documentación que se adjunta a la demanda y con la cual debe correrse traslado a la contraparte, no es razonable y provoca desigualdad entre las partes, pues genera una distinción no justificada, al permitirse a ciertos demandados un plazo real mayor para la construcción de su defensa a partir de su efectivo emplazamiento cuando se le corre traslado con copia de la demanda y de sus anexos, mientras que en el caso de otros demandados, el plazo real de contestación de la demanda se disminuye en tiempo efectivo para preparar la respectiva contestación. Incluso, la distinción que generan los artículos de referencia, ya no tendría una razón de ser, pues hoy en día los documentos ya no tienen que copiarse a mano como ocurrió cuando se crearon las primeras normas que desarrollaron este tipo de previsiones, por lo que los medios tecnológicos actualmente disponibles no justifican ni hacen razonable que sea la extensión de los documentos anexos a la demanda, lo que impacte la decisión de que se corra o no traslado a la contraparte. Además que, para el demandado, el análisis de las documentales de referencia le es ineludible pues sólo así podrá construir una debida defensa, ya que de no contar con tales documentales conlleva que no pueda ser debidamente escuchado y ejercer plenamente su garantía de audiencia, ello, toda vez que el debido proceso no se agota con el hecho de que una persona sea oída en juicio, sino de que sea oída en el mismo con todas las garantías. Así, el debido llamamiento a un procedimiento judicial no puede estimarse colmado con el simple aviso de que el mismo ha iniciado y de los elementos principales que le motivan, sino que un efectivo emplazamiento sólo puede tenerse por satisfecho cuando el citado llamado, implica poner en pleno conocimiento a la parte demandada tanto del escrito en que se formula el reclamo o demanda, como de los documentos que lo sustentan.

1a./J. 7/2022 (11a.)



Contradicción de tesis 184/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito. 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 Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Ana María García Pineda.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 707/2019, en el que determinó que de la interpretación sistemática de los artículos 90 y 110 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, se obtenía que cuando se practique el emplazamiento se entregará la copia de la demanda y sus anexos, salvo cuando éstos excedan de veinticinco fojas, en cuyo supuesto quedarán los documentos en la Secretaría del Juzgado para su instrucción, sin que lo anterior, limite o vulnere el derecho de defensa del demandado, ya que si bien, no se le corrió traslado con los documentos anexos a la demanda, lo cierto es que con la información contenida en el escrito inicial podía, en su caso, entablar su defensa; y en el supuesto de que considerara necesario conocer el contenido de los documentos anexos, éstos estaban a su disposición en la Secretaría del Juzgado; y,

El sustentado por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 4/2019, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.III.C. J/49 C (10a.), de título y subtítulo: "EMPLAZAMIENTO A JUICIO CIVIL. DEBEN ENTREGARSE LAS COPIAS EXHIBIDAS JUNTO CON LA DEMANDA, AUN CUANDO ÉSTAS EXCEDAN DE CINCUENTA FOJAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, octubre de 2019, Tomo III, página 2803, con número de registro digital: 2020784.

Tesis de jurisprudencia 7/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENE EL IMPUTADO PARA PROMOVERLO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE REVOCA LA DETERMINACIÓN MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL Y ORDENA LA CONTINUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN (SISTEMA PENAL ACUSATORIO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 63/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTES: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al 1 de septiembre de 2021, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 63/2019, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

Determinada la existencia de la contradicción de tesis, el problema consiste en dilucidar si el imputado tiene interés jurídico para promover el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución del Juez de Control que revoca la determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal y ordena la continuación de la investigación.



I. ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 20 de febrero de 2019,¹ el Magistrado Gustavo Gallegos Morales, presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por dicho Tribunal Colegiado, al resolver el amparo en revisión 484/2018; y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, en la jurisprudencia XVII.2o.P.A. J/2 (10a.), publicada el viernes 7 de diciembre de 2018 en el *Semanario Judicial de la Federación*.

2. En el amparo en revisión 484/2018, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito resolvió conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal al quejoso. El Tribunal Colegiado explicó que, contrario a lo argumentado por el Juez de Distrito en el acto reclamado, el juicio de amparo indirecto sí es procedente en contra de la resolución del Juez de garantía de partido judicial que revoca la determinación del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal y archivo definitivo de la investigación instruida al quejoso, y ordena continuar con la etapa de investigación inicial.

3. La denuncia de contradicción fue presentada en contra del criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja penal número 7/2017.

4. En el recurso de queja penal 7/2017, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito declaró infundada la queja y desechó la demanda de amparo. El Tribunal Colegiado consideró que la quejosa carece de interés jurídico para instar al juicio de amparo indirecto² promovido en contra de la determinación del Juez de Control que revocó el acuerdo

¹ Cuaderno de la contradicción de tesis 63/2019, folios 2-3.

² Ley de Amparo:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia; ..."



de no ejercicio de la acción penal dictado por el Ministerio Público, y ordenó continuar con la investigación.

5. **Trámite de la denuncia.** Por auto de 25 de febrero de 2019,³ el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la presente contradicción de tesis, solicitó a la presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito que remita por medio de MINTERSCJN la versión digitalizada del original y, de ser el caso, copia certificada de las ejecutorias relativas a los recursos de queja 2/2017, 7/2017, 8/2017, 20/2017 y 137/2017 de su índice, así como del proveído en el que informe si el criterio sustentado en dichos asuntos se encuentra vigente o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados, además de señalar las razones que sustentaran las consideraciones respectivas. Finalmente, que una vez integrado el expediente, se turnara para su estudio al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

6. Por acuerdo de 8 de marzo de 2019,⁴ el Ministro presidente de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el registro de ingreso del mismo. Asimismo, se tuvo por integrada la presente contradicción de tesis por lo que ordenó remitir el asunto a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución.

II. 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 los puntos primero y tercero del Acuerdo Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013, en virtud de que se

³ Cuaderno de la contradicción de tesis 63/2019, folios 51-54.

⁴ Cuaderno de la contradicción de tesis 63/2019, folio 89.



trata de una contradicción de tesis entre dos Tribunales Colegiados de distinto circuito, en la que no se requiere la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.⁵

⁵ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P. I/2012 (10a.), Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."



III. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de contradicción de tesis fue formulada por parte legitimada para ello, de conformidad con la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo, al ser realizada por el Magistrado presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito que, al resolver el amparo en revisión 484/2018, determinó conceder el amparo al quejoso al considerar que el juicio de amparo indirecto sí es procedente en contra de la resolución del Juez de la causa penal que revoca la determinación del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal y archivo definitivo de la investigación instruida al quejoso, y ordena continuar con la etapa de investigación inicial. Este criterio forma parte de la denuncia de contradicción.

IV. CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES

9. A fin de determinar si la denuncia de contradicción de tesis es existente, así como constatar que el estudio sea procedente, es conveniente hacer alusión a cada uno de los casos que resolvieron los tribunales contendientes.

A) Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 484/2018.

- Antecedentes

10. ***** promovió juicio de amparo indirecto en contra de la determinación de 7 de junio de 2018, dictada en audiencia oral por el Juez de Garantías del Partido Judicial.⁶ En la resolución impugnada, dicho juzgador determinó fundado el recurso de impugnación interpuesto por la víctima contra la determinación de archivo definitivo por No delito emitida por el órgano ministerial y, con ello, reabrió la investigación seguida en contra del quejoso⁷ a fin de que se recaben y desahoguen diversos medios de prueba, y declaró nula la determinación de archivo definitivo.

⁶ En la causa penal *****.

⁷ Investigación número *****.



11. Correspondió conocer de la demanda de amparo al Juez Primero de Distrito en el Estado de Baja California.⁸ En acuerdo de 27 de junio de 2018, la demanda de amparo fue desechada al advertir que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo.⁹ El juzgador consideró que el acto combatido no es de aquellos de imposible reparación.

12. Inconforme, el quejoso interpuso recurso de queja en contra de la determinación anterior, de la cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, quien determinó fundada la queja.¹⁰

13. En cumplimiento, el 24 de octubre de 2018 el Juez Primero de Distrito en el Estado de Baja California dictó sentencia en la que determinó sobreseer en el juicio de amparo indirecto, al advertir que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, en relación con el artículo 5o. de la Ley de Amparo;¹¹ pues estimó que el acto reclamado no produjo afectación

⁸ Juicio de amparo número 441/2018-5.

⁹ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

"Artículo 107. El amparo indirecto procede: ...

"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."

¹⁰ Recurso de queja número 116/2018.

¹¹ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.



real y actual a la esfera jurídica del quejoso. En ese sentido, el Juez de Distrito consideró que el quejoso carece de interés jurídico para promover juicio de amparo indirecto en contra de la determinación del Juez de Garantías que revocó la determinación del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal y ordenó continuar con la etapa de investigación inicial.

14. El juzgador señaló que ni la Constitución Federal ni las leyes secundarias otorgan a los imputados el derecho de oponerse a la continuación de una carpeta de investigación, aun cuando se considere su participación en el hecho delictivo; afirmó que estimar lo contrario sería anteponer el interés particular al de la sociedad.

15. Añadió que la decisión de revocar el no ejercicio de la acción penal no actualiza perjuicio actual al quejoso, pues sus efectos no son de imposible reparación, es decir, que pueden ser desvirtuados o contrarrestados dentro de la misma etapa de investigación desformalizada, a partir del ofrecimiento y desahogo de datos de prueba, en los términos y requisitos que fijan las leyes.

16. Inconforme, el quejoso interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia del Juez de Distrito. El asunto se registró con el número 484/2018 y fue turnado para su estudio al Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

- Razonamiento del Tribunal Colegiado

17. En el amparo en revisión 484/2018 referido, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito resolvió conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal al quejoso. Estimó que no se actualiza la causal de improcedencia alegada, puesto que el amparo indirecto sí es procedente en contra de la resolución del Juez de Garantías que revoca la determinación de no ejercicio de acción penal emitida por el órgano ministerial y ordena la reapertura de la investigación seguida en contra del quejoso.

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

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley."



18. El Tribunal Colegiado explicó que la resolución de 7 de junio de 2018, dictada por el Juez de Garantías del Partido Judicial, donde se revoca la determinación de archivo definitivo por no ejercicio de la acción penal, sí afecta la esfera jurídica del quejoso. A juicio del Tribunal Colegiado, en virtud de la determinación de no ejercicio de la acción penal se creó un estado jurídico a favor del quejoso, al dejar de tener la calidad de indiciado. Continuar bajo la categoría procesal de indiciado deja al quejoso en estado de inseguridad jurídica respecto a su situación.

19. La resolución que revoca la determinación de archivo por no delito del Ministerio Público y ordena dar oportunidad a la víctima de aportar un dictamen para determinar si se acreditó el delito en cuestión y la participación del indiciado en su comisión, indudablemente constituye una decisión susceptible de violentar derechos fundamentales del quejoso y, consecuentemente, en su contra procede el juicio de amparo indirecto. Dicha determinación incide de manera directa en la continuación de la averiguación previa y, por ende, en la libertad del procesado; por lo que es necesario que el Juez responsable analice su constitucionalidad.

20. El Tribunal Colegiado determinó inaplicable al caso la jurisprudencia 1a./J. 87/2008, de esta Primera Sala, de rubro: "AVERIGUACIÓN PREVIA. EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO ES IMPROCEDENTE, POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO DEL INDICIADO, CONTRA LA DETERMINACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA POR LA QUE REVOCA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL PROPUESTO POR EL MINISTERIO PÚBLICO Y ORDENA LA DEVOLUCIÓN DE LA CAUSA A ÉSTE PARA QUE SE RECABEN Y DESAHOGUEN DIVERSOS MEDIOS DE PRUEBA."¹²

¹² De texto siguiente: "Conforme al artículo 73, fracción V, en relación con el numeral 4o., ambos de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente cuando el quejoso carece de interés jurídico. Ahora bien, si se toma en cuenta que la comprobación de dicho interés requiere demostrar que el acto reclamado lesiona la esfera jurídica del gobernado, resulta evidente que el indiciado carece de interés jurídico y, por tanto, es improcedente el juicio de amparo indirecto que promueva contra la determinación del Procurador General de Justicia por la que revoca el no ejercicio de la acción penal propuesto por el agente del Ministerio Público y ordena la devolución de la causa a la representación social para que se recaben y desahoguen diversos medios de prueba, en tanto que ello constituye la continuación de una labor fundamental de la autoridad ministerial, conferida por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para investigar posi-



21. El Tribunal Colegiado argumentó que la jurisprudencia en cita constituye un caso distinto al analizado. Mientras que, en el caso aludido en la tesis de jurisprudencia de esta Sala, la resolución reclamada deriva del procurador general de Justicia, es decir, constituye un acto emitido dentro de la misma averiguación previa; en el presente asunto, la resolución reclamada deriva de un órgano jurisdiccional, lo cual, obliga a analizar la procedencia del amparo en su contra con base en un parámetro legal distinto.

B) Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja penal 7/2017 (y reiterado en los recursos de queja 2/2017, 8/2017, 20/2017 y 137/2017).

- Antecedentes

22. ***** promovió demanda de amparo indirecto en contra de la determinación de 18 de noviembre de 2016, en la que el Juez de Control del Distrito Judicial Hidalgo revocó el acuerdo de no ejercicio de la acción penal por el delito de discriminación simple dictado por el órgano ministerial,¹³ y ordenó continuar con la investigación hasta saber el motivo por el cual se negó el acceso a ***** a pertenecer al *****.

bles hechos delictuosos, y ni la Constitución ni las leyes secundarias otorgan a los inculcados el derecho de oponerse a la continuación de una averiguación previa, aun cuando sean considerados probables responsables, pues estimar lo contrario sería tanto como anteponer el interés particular al de la sociedad. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la revisión, a través del juicio de amparo indirecto, de los actos acaecidos durante la averiguación previa es excepcional y debe ser determinada en aras de preservar, al menos en su expresión mínima, la función indagatoria, a fin de no entorpecer las facultades y obligaciones conferidas constitucionalmente al Ministerio Público. Además, la determinación de revocar el no ejercicio de la acción penal no causa un perjuicio actual a los inculcados, pues sus efectos no son de imposible reparación, ya que pueden desvirtuarse o contrarrestarse dentro de la misma etapa ministerial, a partir del ofrecimiento y desahogo de pruebas de descargo, en los términos y con los requisitos y límites que fijen las leyes; o bien, hasta que la autoridad judicial a quien corresponda conocer de la causa penal determine que procede librar la correspondiente orden de aprehensión, momento en el cual real y efectivamente se afectará su esfera jurídica.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, Tomo XXIX, enero de 2009, Novena Época, página 71, registro electrónico: 168201.

¹³ Cuadernillo de número 19/2016.



23. Del asunto correspondió conocer al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua¹⁴ quien, en resolución de 14 de diciembre de 2016, determinó desechar la demanda al advertir que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo.¹⁵ El Juez de Distrito consideró que el acto reclamado por la quejosa no le causa perjuicio irreparable, es decir, no le produce afectación cierta e inmediata de algún derecho sustantivo. El Juez de Distrito explicó que el inicio y trámite de la investigación inicial a cargo del representante social, por regla general, están exentos de cualquier acción tendente a su suspensión o paralización, incluso, del control constitucional mediante la promoción del juicio de amparo indirecto. Los actos verificados durante esta etapa no trascienden irreparablemente en la esfera jurídica del quejoso, pues son susceptibles de anularse o contrarrestarse cuando el fiscal formule la imputación ante el Juez de Control y se inicie la etapa de investigación complementaria.

24. De lo contrario, se vería obstaculizada injustificadamente la potestad-deber del Ministerio Público de recabar los datos de prueba para establecer que se ha cometido un hecho señalado por la ley como delito y la probable responsabilidad del indiciado. El acto reclamado por la quejosa, a juicio del Juez de Distrito, sólo produce efectos intraprocesales y no una afectación en grado predominante o superior, de ahí que no proceda en su contra el juicio de amparo indirecto. Al no haber señalado como acto reclamado en el juicio de amparo el auto que ordena la citación del investigado a la audiencia de formulación de imputación, no procede la demanda de garantías.¹⁶

¹⁴ Registrado con el número 1655/2016.

¹⁵ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

"Artículo 107. El amparo indirecto procede: ...

"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."

¹⁶ Se apoyó en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 93/2013 (10a.), de título y subtítulo: "SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO ORAL. EN CONTRA DEL AUTO QUE ORDENA LA CITACIÓN DEL INVESTIGADO A LA AUDIENCIA DE 'FORMULACIÓN DE LA IMPUTACIÓN'; PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE DURANGO Y CHIHUAHUA)." Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, página 402, registro electrónico: 2005048.



25. Se apoyó en la jurisprudencia 1a./J. 87/2008, de esta Primera Sala, de rubro: "AVERIGUACIÓN PREVIA. EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO ES IMPROCEDENTE, POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO DEL INDICIADO, CONTRA LA DETERMINACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA POR LA QUE REVOCA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL PROPUESTO POR EL MINISTERIO PÚBLICO Y ORDENA LA DEVOLUCIÓN DE LA CAUSA A ÉSTE PARA QUE SE RECABEN Y DESAHOGUEN DIVERSOS MEDIOS DE PRUEBA.", citada en supra líneas.

26. Inconforme, la quejosa promovió recurso de queja en contra del auto de 14 de diciembre de 2016. Del recurso de queja correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, quien registró el asunto bajo el número 7/2017.

- Criterio del Tribunal Colegiado

27. Al resolver el recurso de queja 7/2017, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito declaró infundada la queja y desechó la demanda de amparo. El Tribunal Colegiado descartó la actualización de la causal de improcedencia advertida por el Juez de Distrito, sin embargo, consideró que se actualizaba la diversa causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo,¹⁷ puesto que la quejosa carece de interés jurídico para instar al juicio de amparo indirecto.

28. Para arribar a dicha conclusión, el Tribunal Colegiado argumentó que el acto reclamado en el juicio de amparo –la resolución dictada por el Juez de

** Esta tesis fue interrumpida por la tesis de jurisprudencia 1a./J. 78/2018 (10a.), de título y subtítulo: "SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO ORAL. CONTRA EL AUTO QUE ORDENA LA CITACIÓN DEL INVESTIGADO A LA AUDIENCIA INICIAL, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 93/2013 (10a.)]". Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 239, registro electrónico: 2018828.

¹⁷ Ley de Amparo:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."



Control en la que revoca la determinación de no ejercicio de la acción penal— es un acto dictado dentro de la etapa de investigación, previo al proceso penal y, por tanto, se trata de una resolución dictada con anterioridad al juicio y no dentro del mismo. De conformidad con lo establecido por el artículo 170 de la Ley de Amparo,¹⁸ el juicio penal comienza con la audiencia inicial, es decir, una vez concluida la etapa de investigación. En ese sentido, la causal de improcedencia respecto de actos que no son de imposible reparación sólo se actualiza cuando lo reclamado en el juicio es dictado durante la tramitación del mismo.

29. No obstante, el Tribunal Colegiado advirtió que en el caso se actualiza diversa causal de improcedencia —la contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo—, puesto que la quejosa no tiene interés jurídico o legítimo para instar al juicio de amparo indirecto.

30. El acto reclamado en el juicio de amparo revoca la determinación de no ejercicio de la acción penal a efecto de que se recaben y desahoguen diversos medios de prueba, es decir, sólo ordena que continúe la investigación; lo cual, no afecta derechos sustantivos de la quejosa. No existe legislación o mandato constitucional que otorgue el derecho a los gobernados de oponerse a la continuación de una investigación, ello implicaría anteponer el interés particular a una cuestión de orden público.

31. Máxime que, explica el Tribunal Colegiado, durante la etapa de investigación inicial no se priva al imputado de demostrar que los hechos no constituyen delito. Una posible afectación a los derechos del imputado se actualizaría hasta que se emita una orden de aprehensión o bien, un auto de vinculación a proceso. La continuación de la labor fundamental del órgano ministerial encuentra fundamento en el artículo 21 constitucional. Puesto que la determinación de no ejercicio de la acción penal puede ser confirmada o revocada por las autoridades judiciales, mientras dicha resolución se encuentre *sub júdice*, el indiciado no ha perdido esa calidad jurídica.

¹⁸ "Artículo 170. ... Para efectos de esta ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. En materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de Control; ..."



32. Aunado a lo anterior, el Tribunal Colegiado aseguró que, conforme a los precedentes de esta Sala, no puede sostenerse que a la quejosa le causa perjuicio actual la determinación ministerial en cuestión, si sus efectos no son de imposible reparación, ya que las pruebas que se recaben durante la etapa de investigación podrán ser desvirtuadas o contrarrestar sus efectos con las pruebas de descargo o argumentos de la defensa. El momento en que podría verse afectada la esfera de derechos de la quejosa es hasta que la autoridad judicial libre orden de aprehensión o posible vinculación a proceso.

33. Consideró aplicable la tesis (X Región) 2o.1 P (10a.), de título y subtítulo: "INVESTIGACIÓN INICIAL. LA INTEGRACIÓN DE LA CARPETA RESPECTIVA POR EL MINISTERIO PÚBLICO DURANTE ESTA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO ORAL, POR REGLA GENERAL, ESTÁ EXENTA DE CONTROL CONSTITUCIONAL MEDIANTE LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, POR NO AFECTAR EL INTERÉS JURÍDICO NI LEGÍTIMO DEL GOBERNADO."¹⁹

34. De lo resuelto en el asunto que se analiza –recurso de queja 7/2017 y reiterado en los recursos de queja 2/2017, 8/2017, 20/2017 y 137/2017–, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, el 7 de diciembre de 2018, el órgano colegiado publicó la tesis de jurisprudencia de título, subtítulo y texto siguientes:

"RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE REVOCA LA DETERMINACIÓN MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, LA DEJA SIN EFECTOS Y ORDENA LA CONTINUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO POR EL IMPUTADO POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO. El artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que cuando el Ministerio Público determina, entre otros, el no ejercicio de la acción penal, la víctima u ofendido del delito podrá impugnarla ante el Juez de Control, quien en una audiencia decidirá en definitiva; por lo que, en caso de que dicho juzgador revoque

¹⁹ Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 33, agosto de 2016, Tomo IV, Décima Época, página 2592, registro electrónico: 2012423.



esa determinación ministerial, dejándola sin efectos para que se siga con la investigación respectiva, esa resolución judicial no causa perjuicio al imputado por no afectar su interés jurídico, ya que tiene como único efecto que la Representación Social continúe con su investigación de los posibles hechos delictuosos, sin que exista legislación o mandato constitucional que otorgue al imputado el derecho a oponerse a la continuación de una investigación, porque ello implicaría anteponer el interés particular y se afectaría una cuestión de orden público; máxime que no se le estaría privando del derecho a demostrar que esos hechos no constituyen delito alguno, ni sus efectos son de imposible reparación, por lo que una vez integrada la carpeta correspondiente, la Representación Social podría estimar que no existen datos de prueba suficientes para solicitar una posible orden de aprehensión en su contra, o bien, para formular la imputación respectiva. De ahí que el juicio de amparo indirecto es improcedente por falta de interés jurídico, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, en relación con el diverso 5o., fracción I, ambos de la Ley de Amparo."

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

35. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la contradicción denunciada es **existente**. Para sustentar la anterior consideración, en principio, es importante mencionar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado jurisprudencialmente los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de tesis:²⁰

²⁰ Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a./J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro electrónico: 165077, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier



a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

36. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos 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.

37. En efecto, el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el amparo en revisión 484/2018, consideró que la parte quejosa sí tiene legitimación para instar al juicio de amparo indirecto, promovido en contra de la resolución judicial que revoca la determinación de no ejercicio de la acción penal emitida por el órgano ministerial, y ordena la reapertura de la investigación seguida en contra del quejoso.

38. A juicio del Tribunal Colegiado, la resolución que revoca la determinación de archivo definitivo por no ejercicio de la acción penal, sí afecta la esfera jurídica del quejoso. Esto es así, pues en virtud de la determinación de no ejercicio de la acción penal se creó un estado jurídico a favor del quejoso, quien dejó de tener la calidad de indiciado. Dicha determinación incide de manera

otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."



directa en la continuación de la averiguación previa seguida en contra del quejoso y, en consecuencia, en la libertad del procesado.

39. Así, a juicio del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, la determinación judicial que revoca el acuerdo de no ejercicio de la acción penal dictado por el Ministerio Público es una determinación susceptible de violentar derechos fundamentales del procesado. Por lo cual, es impugnabile por el procesado vía amparo indirecto.

40. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el recurso de queja penal 7/2017, consideró que la quejosa no tiene interés jurídico o legítimo para acudir al juicio de amparo indirecto, promovido en contra de la determinación judicial que revoca el acuerdo ministerial de no ejercicio de la acción penal, y ordena que la investigación seguida en contra de la quejosa continúe.

41. A juicio del Segundo Tribunal Colegiado, dicha determinación judicial no vulnera derechos sustantivos de la parte quejosa, pues sólo ordena que continúe la investigación a efecto de recabar y desahogar diversos medios de prueba. En todo caso, podría haber afectación material a los derechos fundamentales de la parte quejosa hasta que se dicte una orden de aprehensión o un auto de vinculación a proceso.

42. Criterio que derivó en la tesis de jurisprudencia de rubro: "RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE REVOCA LA DETERMINACIÓN MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, LA DEJA SIN EFECTOS Y ORDENA LA CONTINUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO POR EL IMPUTADO POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO."

43. De lo anterior, es claro que ambos Tribunales Colegiados ejercieron arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo; lo cual, permite considerar actualizado el primer requisito.

44. Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito también queda cum-



plido. Del estudio de las sentencias denunciadas como contradictorias, se advierte que ambos Tribunales Colegiados sostuvieron distintas líneas argumentativas en relación con el interés jurídico del imputado -quejoso- para efectos de la procedencia o improcedencia del juicio de amparo indirecto al impugnar la determinación judicial que revoca el acuerdo de no ejercicio de la acción penal y archivo definitivo de la investigación y ordena la reapertura de la investigación seguida en su contra.

45. El Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito expresamente determinó inaplicable al caso la jurisprudencia 1a./J. 87/2008, de esta Primera Sala, de rubro: "AVERIGUACIÓN PREVIA. EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO ES IMPROCEDENTE, POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO DEL INDICIADO, CONTRA LA DETERMINACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA POR LA QUE REVOCA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL PROPUESTO POR EL MINISTERIO PÚBLICO Y ORDENA LA DEVOLUCIÓN DE LA CAUSA A ÉSTE PARA QUE SE RECABEN Y DESAHOGUEN DIVERSOS MEDIOS DE PRUEBA.", mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito fundó su criterio en dicha tesis de jurisprudencia.

46. Posteriormente, el 7 de diciembre de 2018, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito publicó la jurisprudencia de título y subtítulo: "RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE REVOCA LA DETERMINACIÓN MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, LA DEJA SIN EFECTOS Y ORDENA LA CONTINUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO POR EL IMPUTADO POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO.". Este criterio que se contrapone al sostenido por el Tribunal Colegiado contendiente.

47. Tercer requisito: Que la existencia de la contradicción entre los criterios jurídicos de lugar a la formulación de una pregunta. Esta Primera Sala también ha determinado que, una vez que se advierte la existencia de un punto de choque o de contradicción entre los criterios jurídicos sustentados es necesario que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina, acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.



48. Situación que también se advierte en el caso, pues los criterios sustentados dan lugar a responder el siguiente cuestionamiento: ¿El imputado cuenta con interés jurídico para promover el amparo indirecto en contra de la resolución del Juez de Control que revoca la determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal y ordena la continuación de la investigación?

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

49. Esta Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido en esta ejecutoria, por las razones que se expondrán a continuación.

50. Por metodología, esta Sala realizará el análisis del presente asunto en el orden que sigue: A) La determinación de no ejercicio de la acción penal emitida por el órgano ministerial en la etapa de investigación –inicial y complementaria– bajo el sistema penal acusatorio; B) El parámetro constitucional del derecho de acceso a la justicia y derecho a un recurso efectivo; y, C) La procedencia del juicio de amparo indirecto y la conclusión para el presente caso.

51. Como una cuestión previa, se advierte que los Tribunales Colegiados citaron –para separarse o para fortalecer sus consideraciones– la jurisprudencia 1a./J. 87/2008 de esta Primera Sala, de rubro: "AVERIGUACIÓN PREVIA. EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO ES IMPROCEDENTE, POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO DEL INDICIADO, CONTRA LA DETERMINACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA POR LA QUE REVOCA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL PROPUESTO POR EL MINISTERIO PÚBLICO Y ORDENA LA DEVOLUCIÓN DE LA CAUSA A ÉSTE PARA QUE SE RECABEN Y DESAHOGUEN DIVERSOS MEDIOS DE PRUEBA."²¹

²¹ Novena Época. Registro digital: 168201. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, enero de 2009, materia penal, tesis 1a./J. 87/2008, página 71.

"AVERIGUACIÓN PREVIA. EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO ES IMPROCEDENTE, POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO DEL INDICIADO, CONTRA LA DETERMINACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA POR LA QUE REVOCA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL PROPUESTO POR EL MINISTERIO PÚBLICO Y ORDENA LA DEVOLUCIÓN DE LA CAUSA A ÉSTE PARA QUE SE RECABEN Y DESAHOGUEN DIVERSOS MEDIOS DE PRUEBA. Conforme al artículo 73, fracción V,



52. Sin embargo, ello no es impedimento para la procedencia y existencia de la presente contradicción, puesto que esta Primera Sala considera que, si bien tal criterio continúa vigente respecto del sistema penal tradicional, no resuelve el punto de controversia debido a que esa jurisprudencia fue emitida precisamente en el marco del sistema mixto o inquisitivo mientras que los casos contendientes en la presente contradicción se sustanciaron bajo las reglas del sistema penal acusatorio. Ello implica que, en aquella decisión de hace más de una década, operaban reglas procesales distintas –las cuales no son motivo de estudio en este caso, por lo que el aludido criterio anterior sigue siendo aplicable respecto del sistema tradicional–; tan es así que en ese asunto la determinación de revocación fue pronunciada por el procurador general de Justicia y no mediante control judicial como sucedió en los presentes asuntos sujetos a contradicción.

en relación con el numeral 4o., ambos de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente cuando el quejoso carece de interés jurídico. Ahora bien, si se toma en cuenta que la comprobación de dicho interés requiere demostrar que el acto reclamado lesiona la esfera jurídica del gobernado, resulta evidente que el indiciado carece de interés jurídico y, por tanto, es improcedente el juicio de amparo indirecto que promueva contra la determinación del procurador general de Justicia por la que revoca el no ejercicio de la acción penal propuesto por el agente del Ministerio Público y ordena la devolución de la causa a la representación social para que se recaben y desahoguen diversos medios de prueba, en tanto que ello constituye la continuación de una labor fundamental de la autoridad ministerial, conferida por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para investigar posibles hechos delictuosos, y ni la Constitución ni las leyes secundarias otorgan a los indiciados el derecho de oponerse a la continuación de una averiguación previa, aun cuando sean considerados probables responsables, pues estimar lo contrario sería tanto como anteponer el interés particular al de la sociedad. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la revisión, a través del juicio de amparo indirecto, de los actos acaecidos durante la averiguación previa es excepcional y debe ser determinada en aras de preservar, al menos en su expresión mínima, la función indagatoria, a fin de no entorpecer las facultades y obligaciones conferidas constitucionalmente al Ministerio Público. Además, la determinación de revocar el no ejercicio de la acción penal no causa un perjuicio actual a los indiciados, pues sus efectos no son de imposible reparación, ya que pueden desvirtuarlos o contrarrestarlos dentro de la misma etapa ministerial, a partir del ofrecimiento y desahogo de pruebas de descargo, en los términos y con los requisitos y límites que fijan las leyes; o bien, hasta que la autoridad judicial a quien corresponda conocer de la causa penal determine que procede librar la correspondiente orden de aprehensión, momento en el cual real y efectivamente se afectará su esfera jurídica.

"Contradicción de tesis 151/2007-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Penal del Cuarto Circuito. 13 de agosto de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

"Tesis de jurisprudencia 87/2008. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha tres de septiembre de dos mil ocho."



53. Por ello es pertinente un pronunciamiento que atienda al problema específicamente planteado sobre la resolución judicial que revoca una determinación ministerial de no ejercicio en el marco del sistema penal acusatorio y la procedencia o no del juicio de amparo indirecto.

54. Como una segunda cuestión previa, se hará referencia a la legislación del Estado de Baja California, así como a la legislación nacional, en materia de procedimientos penales a fin de constatar las similitudes –en lo que interesa– de dichos cuerpos normativos y la pertinencia de emitir un pronunciamiento sobre el punto de controversia.

Código Nacional de Procedimientos Penales	Código de Procedimientos Penales de Baja California
<p>"Artículo 4o. Características y principios rectores</p> <p>"El proceso penal será acusatorio y oral, en él se observarán los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación y aquellos previstos en la constitución, tratados y demás leyes.</p> <p>"Este código y la legislación aplicable establecerán las excepciones a los principios antes señalados, de conformidad con lo previsto en la Constitución.</p> <p>"En todo momento, las autoridades deberán respetar y proteger tanto la dignidad de la víctima como la dignidad del imputado."</p>	<p>"Artículo 3. Principios rectores.</p> <p>"El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, los cuales serán desarrollados por las disposiciones normativas que se contienen en este código y tendrán los límites que éste establece."</p>
<p>"Artículo 255. No ejercicio de la acción</p> <p>"Antes de la audiencia inicial, el Ministerio Público previa autorización del procurador o del servidor público en quien se delegue la facultad, podrá decretar el no ejercicio de la acción penal cuando de los antecedentes del caso le permitan concluir que en el caso concreto se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en este código.</p>	<p>"Artículo 225. No ejercicio de la acción penal.</p> <p>"Antes de que se formule imputación en el procedimiento, el Ministerio Público podrá decretar el no ejercicio de la acción penal cuando los antecedentes le permitan concluir que en el caso concreto se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en este código."</p>



"La determinación de no ejercicio de la acción penal, para los casos del artículo 327 del presente código, inhibe una nueva persecución penal por los mismos hechos respecto del indiciado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona."

"Artículo 258. Notificaciones y control judicial

"Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución.

"En estos casos, **el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor.**

"Artículo 226. Control judicial.

"Las decisiones de abstenerse de investigar, de no ejercicio de la acción penal, así como la negativa de reabrir la investigación en caso de archivo temporal, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido ante el Juez de Garantía.

"De igual manera, la víctima u ofendido del delito, o el imputado, según corresponda, podrán impugnar ante el Juez de Garantía, lo resuelto o el silencio del superior jerárquico del Ministerio Público respecto a la queja interpuesta por alguno de ellos en contra de la inactividad injustificada durante la investigación o cuando omita tomar una determinación sobre la misma.

"En ambos supuestos, **la impugnación deberá presentarse dentro de los diez días naturales siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto impugnado, o bien, de aquel en que fenezca el plazo para emitir la resolución de la queja, para el caso de silencio de la autoridad.**

"En los casos a que se refieren los párrafos anteriores, **el Juez convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto al promovente de la impugnación, así como a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso al imputado y a su defensor, según corresponda, a fin de que manifiesten lo**



"En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno."

que a su derecho convenga respecto de la misma.

"La incomparecencia de la parte promovente, de la víctima u ofendido o del imputado y su defensor no impedirá la celebración de dicha audiencia y del dictado de la resolución.

"El Juez podrá dejar sin efecto la decisión del Ministerio Público y ordenarle iniciar o reabrir la investigación o continuar con la persecución penal, en el evento de que la resolución del Ministerio Público o su superior jerárquico no se ajuste a las disposiciones legales correspondientes.

"Asimismo, el Juez podrá confirmar o revocar lo resuelto por el superior jerárquico del Ministerio Público respecto a la queja interpuesta en términos del artículo 223 del presente código, en contra de la inactividad injustificada durante la investigación o cuando omita tomar una determinación sobre la misma, y en caso de silencio, le ordenará se emita la resolución respectiva.

"En los casos de los dos párrafos anteriores, si la decisión del Ministerio Público o del superior jerárquico del Ministerio Público carece de fundamentación o motivación, el Juez deberá ordenarle a quien corresponda, funde o motive la misma, quedando a salvo los derechos de la víctima u ofendido o del imputado para impugnar la resolución que se dicte como consecuencia de lo anterior."

"Artículo 327. Sobreseimiento

"El Ministerio Público, el imputado o su defensor podrán solicitar al órgano jurisdiccional el sobreseimiento de una causa; recibida la solicitud, el órgano jurisdiccional la notificará a las partes

"Artículo 288. Cierre de la investigación.

"Dentro de los diez días siguientes al cierre de la investigación, el Ministerio Público podrá:

"I. Formular la acusación;



y citará, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a una audiencia donde se resolverá lo conducente.

"La incomparecencia de la víctima u ofendido debidamente citados no impedirá que el órgano jurisdiccional se pronuncie al respecto.

"El sobreseimiento procederá cuando:

- "I. El hecho no se cometió;
- "II. El hecho cometido no constituye delito;
- "III. Apareciere claramente establecida la inocencia del imputado;
- "IV. El imputado esté exento de responsabilidad penal;
- "V. Agotada la investigación, el Ministerio Público estime que no cuenta con los elementos suficientes para fundar una acusación;
- "VI. Se hubiere extinguido la acción penal por alguno de los motivos establecidos en la ley;
- "VII. Una ley o reforma posterior derogue el delito por el que se sigue el proceso;
- "VIII. El hecho de que se trata haya sido materia de un proceso penal en el que se

"II. Solicitar el sobreseimiento de la causa; o

"III. Solicitar la suspensión del proceso.

"Si transcurrido este plazo el Ministerio Público no ha dado cumplimiento a lo previsto en este numeral, el Juez aperci-birá al propio Ministerio Público y a su superior jerárquico, para que dentro de diez días cumpla su obligación.

En caso de incumplimiento, el Juez de oficio declarará extinguida la acción penal y decretará el sobreseimiento, sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir el agente del Ministerio Público y su superior jerárquico."

"Artículo 289. Sobreseimiento.

"El juzgador, a petición del Ministerio Público, del imputado o su defensor, decretará el sobreseimiento cuando:

- "I. El hecho no se cometió o no constituye delito;
- "II. Apareciere claramente establecida la inocencia del imputado;
- "III. El imputado esté exento de responsabilidad penal;
- "IV. Agotada la investigación, el Ministerio Público estime que no cuenta con los elementos suficientes para fundar una acusación;
- "V. Se hubiere extinguido la acción penal por alguno de los motivos establecidos en la ley;



hubiera dictado sentencia firme respecto del imputado;

"IX. Muerte del imputado, o

"X. En los demás casos en que lo disponga la ley."

"VI. Una nueva ley suprima el carácter de ilícito al hecho por el cual se viene siguiendo el proceso;

"VII. El hecho de que se trate haya sido materia de un proceso penal en el que se hubiera dictado sentencia firme respecto del imputado; y,

"VIII. En los demás casos en que lo disponga la ley.

"El sobreseimiento será apelable.

"Recibida la solicitud de sobreseimiento, el Juez la comunicará a las partes y citará dentro de las veinticuatro horas siguientes si lo considera pertinente, a una audiencia donde se resolverá."

"Artículo 330. Facultades del Juez respecto del sobreseimiento

"El Juez de Control, al pronunciarse sobre la solicitud de sobreseimiento planteada por cualquiera de las partes, podrá rechazarlo o bien decretar el sobreseimiento incluso por motivo distinto del planteado conforme a lo previsto en este código.

"Si la víctima u ofendido se opone a la solicitud de sobreseimiento formulada por el Ministerio Público, el imputado o su defensor, el Juez de Control se pronunciará con base en los argumentos expuestos por las partes y el mérito de la causa.

"Si el Juez de Control admite las objeciones de la víctima u ofendido, denegará la solicitud de sobreseimiento.

"De no mediar oposición, la solicitud de sobreseimiento se declarará procedente sin perjuicio del derecho de las partes a recurrir."

"Artículo 290. Facultades del Juez respecto del sobreseimiento.

"Si la víctima u ofendido se oponen a la solicitud de sobreseimiento formulada por el Ministerio Público, el Juez se pronunciará con base en los argumentos expuestos.

"Si el Juez admite las objeciones de la víctima u ofendido, denegará la solicitud de sobreseimiento."



<p>"Artículo 328. Efectos del sobreseimiento</p> <p>"El sobreseimiento firme tiene efectos de sentencia absolutoria, pone fin al procedimiento en relación con el imputado en cuyo favor se dicta, inhibe una nueva persecución penal por el mismo hecho y hace cesar todas las medidas cautelares que se hubieran dictado."</p>	<p>"Artículo 291. Efectos del sobreseimiento.</p> <p>"El sobreseimiento firme tiene efectos de sentencia absolutoria, pone fin al proceso en relación con el imputado en cuyo favor se dicta, inhibe una nueva persecución penal por el mismo hecho y hace cesar todas las medidas cautelares que se hubieran dictado."</p>
<p>"Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido</p> <p>"En los procedimientos previstos en este código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:</p> <p>"...</p> <p>"XXI. A impugnar por sí o por medio de su representante, las omisiones o negligencia que cometa el Ministerio Público en el desempeño de sus funciones de investigación, en los términos previstos en este código y en las demás disposiciones legales aplicables; ..."</p>	<p>"Artículo 119. Derechos de la víctima u ofendido.</p> <p>"La víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:</p> <p>"...</p> <p>"XI. Apelar las resoluciones de sobreseimiento y las relacionadas con la reparación del daño; ..."</p>

55. Del mismo modo, se considera oportuno mostrar las similitudes que presentan los medios de impugnación y su procedencia previstos por cada una de las legislaciones procesales, a manera de comparativa:

Código Nacional de Procedimientos Penales	Código Procesal de Baja California
<p>"Artículo 456. Reglas generales</p> <p>"Las resoluciones judiciales podrán ser recurridas sólo por los medios y en los casos expresamente establecidos en este código.</p>	<p>"Artículo 395. Reglas generales.</p> <p>"Las resoluciones judiciales serán recurribles sólo por los medios y en los casos expresamente establecidos.</p> <p>"El derecho de recurrir corresponderá al Ministerio Público o al imputado, en los</p>



<p>"Para efectos de su impugnación, se entenderán como resoluciones judiciales, las emitidas oralmente o por escrito.</p> <p>"El derecho de recurrir corresponderá tan sólo a quien le sea expresamente otorgado y pueda resultar afectado por la resolución.</p> <p>"En el procedimiento penal sólo se admitirán los recursos de revocación y apelación, según corresponda."</p>	<p>demás casos sólo a quien le sea expresamente otorgado.</p> <p>"El recurso podrá interponerse por cualquiera de las partes, cuando la ley no distinga entre ellas.</p> <p>"En el proceso penal sólo se admitirán los siguientes recursos, según corresponda:</p> <p>"I. Revocación;</p> <p>"II. Apelación;</p> <p>"III. Nulidad; y,</p> <p>"IV. Revisión."</p>
<p>-</p>	<p>"Artículo 397. Agravio.</p> <p>"Las partes sólo podrán impugnar las decisiones judiciales que pudieran causarles agravio, siempre que no hayan contribuido a provocarlo. El recurso deberá sustentarse en el reproche de los defectos que causan la afectación.</p> <p>"El imputado podrá impugnar una decisión judicial aunque haya contribuido a provocar el vicio, en los casos en que se lesionen derechos fundamentales previstos en la Constitución Federal o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, siempre y cuando no haya actuado con mala fe."</p>
<p>"Artículo 459. Recurso de la víctima u ofendido</p> <p>"La víctima u ofendido, aunque no se haya constituido como coadyuvante, podrá impugnar por sí o a través del Ministerio Público, las siguientes resoluciones:</p>	<p>"Artículo 398. Recurso de la víctima u ofendido.</p> <p>"La víctima o el ofendido podrán recurrir las resoluciones relativas al sobreseimiento, las relacionadas con las medidas cautelares que hubiese solicitado y aquellas que versen sobre la reparación del daño.</p>



<p>"I. Las que versen sobre la reparación del daño causado por el delito, cuando estime que hubiere resultado perjudicado por la misma;</p> <p>"II. Las que pongan fin al proceso, y</p> <p>"III. Las que se produzcan en la audiencia de juicio, sólo si en este último caso hubiere participado en ella.</p> <p>"Cuando la víctima u ofendido solicite al Ministerio Público que interponga los recursos que sean pertinentes y éste no presente la impugnación, explicará por escrito al solicitante la razón de su proceder a la mayor brevedad."</p>	<p>"La exclusión de los medios de prueba que hubiere ofrecido y las decisiones que se producen en la fase de juicio, solo podrá recurrirlas cuando se haya constituido como acusador coadyuvante."</p>
<p>"Artículo 465. Procedencia del recurso de revocación</p> <p>"El recurso de revocación procederá en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en las que interviene la autoridad judicial en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación.</p> <p>"El objeto de este recurso será que el mismo órgano jurisdiccional que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda."</p>	<p>"Artículo 407. Procedencia.</p> <p>"El recurso de revocación procederá solamente contra las resoluciones de mero trámite, a fin de que el mismo juzgador que las dictó examine nuevamente la cuestión y dicte la resolución que corresponda."</p>
<p>"Artículo 467. Resoluciones del Juez de Control apelables</p> <p>"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de Control:</p> <p>"I. Las que nieguen el anticipo de prueba;</p>	<p>"Artículo 410. Resoluciones apelables.</p> <p>"Serán apelables las siguientes resoluciones dictadas por el Juez de Garantía:</p> <p>"I. Las que pusieren término al procedimiento o hicieren imposible su prosecución; ..."</p>



"II. Las que nieguen la posibilidad de celebrar acuerdos reparatorios o no los ratifiquen;

"III. La negativa o cancelación de orden de aprehensión;

"IV. La negativa de orden de cateo;

"V. Las que se pronuncien sobre las providencias precautorias o medidas cautelares;

"VI. Las que pongan término al procedimiento o lo suspendan;

"VII. El auto que resuelve la vinculación del imputado a proceso;

"VIII. Las que concedan, nieguen o revoken la suspensión condicional del proceso;

"IX. La negativa de abrir el procedimiento abreviado;

"X. La sentencia definitiva dictada en el procedimiento abreviado, o

"XI. Las que excluyan algún medio de prueba. ..."

56. De las comparativas anteriores, podemos concluir que:

i. Ambas legislaciones determinan que los procedimientos penales serán de corte acusatorio y oral;

ii. En ambas legislaciones, el Ministerio Público está facultado para decretar el no ejercicio de la acción penal cuando los antecedentes le permitan concluir que se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en el mismo ordenamiento;



iii. El Código Nacional exige que la determinación de no ejercicio de la acción penal sea previamente aprobada por el procurador general –o la autoridad facultada para ello–, no así la legislación procesal de Baja California;²²

iv. La determinación de no ejercicio de la acción penal podrá ser impugnada, en ambas legislaciones procesales (nacional y local), por la víctima o el ofendido –no así por la persona imputada–. En ambos ordenamientos, el plazo para impugnar dicha determinación es de 10 días posteriores a su notificación;

v. Al haber sido impugnada la determinación de no ejercicio de la acción penal, el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva. El Código Nacional expresamente señala que esta determinación judicial es irrecurrible. La legislación procesal de Baja California no prohíbe, expresamente, recurrir dicha determinación judicial;

vi. Una vez que fue decretado el no ejercicio de la acción penal, el Código Nacional dicta que podrá ser solicitado el sobreseimiento a la autoridad jurisdiccional por el Ministerio Público, el imputado o su defensor. Bajo la legislación procesal local, el único facultado para solicitar el sobreseimiento es el órgano ministerial. En ambas legislaciones, las causales por las que procede decretar sobreseimiento son similares;

vii. En la legislación procesal de Baja California, el sobreseimiento es impugnabile a través del recurso de apelación, y podrá ser promovido por la víctima, por el ofendido y por la persona imputada. El Código Nacional también deja a salvo los derechos de las partes a recurrir el sobreseimiento. Al remitirnos a las disposiciones aplicables al recurso de apelación, es dable afirmar que es este el recurso procedente en contra de la determinación de sobreseimiento;

²² La legislación procesal de Baja California permite impugnar mediante queja ante el superior jerárquico la inactividad injustificada durante la investigación del Ministerio Público o cuando omita tomar una determinación sobre la misma.

La víctima u ofendido del delito, o el imputado podrán impugnar lo resuelto o el silencio del superior jerárquico del Ministerio Público ante el Juez de Garantía respecto de dicha queja.

La impugnación deberá presentarse dentro de los 10 días naturales siguientes a aquel en que fezca el plazo para emitir la resolución de la queja, para el caso de silencio de la autoridad. (Artículos 223 y 226)



viii. De acuerdo con ambas legislaciones procesales, el sobreseimiento tiene efectos de sentencia absolutoria, pone fin al procedimiento penal seguido en contra de la persona imputada, inhibe una nueva persecución penal por el mismo hecho y hace cesar todas las medidas cautelares que se hubieran dictado.

57. Para atender la materia de la presente contradicción, conviene resaltar que el Código Nacional expresamente señala que la determinación judicial que resuelve el medio de defensa innominado promovido por la víctima o el ofendido, *no admitirá recurso alguno*.²³ Por su parte, la legislación procesal de Baja California no prohíbe expresamente recurrir dicha resolución judicial.²⁴

58. Ello no es impedimento para la procedencia y existencia de la presente contradicción, puesto que ello no es objeto de controversia. Lo que aquí interesa dilucidar es si el imputado cuenta con interés jurídico para promover el juicio de amparo indirecto, contra de la resolución del Juez de Control que revoca la determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal y ordena la continuación de la investigación.

59. Es decir, los Tribunales Colegiados contendientes no se pronunciaron sobre si se agotó algún medio de impugnación disponible, en observancia al principio de definitividad, previo a acudir al juicio de amparo indirecto, si no que establecieron posturas contrarias sobre si el imputado quejoso tiene legitimación –o no– para acudir a la instancia constitucional, al haber sido afectados –o no– sus derechos fundamentales con el acto reclamado.

60. Realizadas esas aclaraciones es preciso proceder al estudio de fondo conforme a los apartados ya referidos.

A) La determinación de no ejercicio de la acción penal en la etapa de investigación –inicial y complementaria– en el sistema penal acusatorio

²³ Último párrafo, Artículo 258, CNPP.

²⁴ Artículo 226, Código de Procedimientos Penales de Baja California.



61. A raíz de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008 fue introducido un nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.²⁵

62. Asimismo, el 5 de marzo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante también Código Nacional o CNPP), el cual entraría en vigor a nivel federal y local conforme a lo previsto en el artículo segundo transitorio.²⁶ Esta legislación regulará el sistema procesal penal acusatorio y oral.

63. De acuerdo con el artículo 211 del Código Nacional, el procedimiento penal acusatorio se conforma de las siguientes etapas:

a) Investigación; que comprende las siguientes fases:

i. *Inicial*, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando la persona imputada queda a disposición del Juez de Control para que le sea formulada imputación; y,

ii. *Complementaria*, que comprende desde la formulación de la imputación hasta que se determina cerrada la investigación.

b) Intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y

²⁵ "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación."

²⁶ "Artículo segundo. Vigencia

"Este código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016. En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas. En todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente código deberán mediar sesenta días naturales."



c) Juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta que se emita una sentencia por el Tribunal de Enjuiciamiento.

64. Al resolver el amparo directo en revisión 669/2015,²⁷ esta Primera Sala estableció que la etapa de investigación tiene por objeto determinar si hay fundamento para iniciar un proceso penal mediante la obtención de datos de prueba que permitan sustentar la acusación y garantizar la defensa del indiciado. Esta etapa deberá iniciar con una denuncia o querrela y estará a cargo –en una primera fase– del Ministerio Público, así como de la policía, quien actuará bajo su conducción y mando, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Federal.²⁸

65. En ese sentido, cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito, deberá promover y dirigir una investigación, dentro de la cual se realizarán las diligencias que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos. Diligencias que deberán quedar registradas en la carpeta de investigación que para el efecto se integre.

66. La investigación tiene por objeto que el Ministerio Público reúna datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación de la persona imputada y la reparación del daño.²⁹ Según lo dispuesto en el Código Nacional, el órgano acusador podrá desplegar la acción penal con: (i) la solicitud de citatorio a audiencia inicial, (ii) la puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial, o (iii) al solicitar orden de aprehensión o comparecencia; todo ello, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal.³⁰

67. No obstante, el Ministerio Público puede terminar la investigación de diversas formas: mediante la facultad de abstenerse de investigar cuando los

²⁷ Resuelto en sesión de 23 de agosto de 2017, por unanimidad de 5 votos de la señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁸ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. ..."

²⁹ Artículo 213 CNPP.

³⁰ Artículo 211 CNPP.



hechos no fueren constitutivos de delito o de los antecedentes se permita establecer que se encuentra extinguida la acción penal o la responsabilidad del imputado; por archivo temporal cuando no existan datos suficientes para establecer líneas de investigación; criterios de oportunidad o por no ejercicio de la acción penal.³¹

68. El Ministerio Público está facultado para decretar el **no ejercicio de la acción penal** cuando los antecedentes del caso permitan concluir al órgano acusador que se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en el mismo Código Nacional. La determinación de no ejercicio de la acción penal, como forma de terminación de la investigación, deberá decretarse antes de la audiencia inicial y previa autorización del procurador o del servidor público en quien se delegue la facultad.³² El no ejercicio de la acción penal también puede ser solicitado por el defensor de la persona imputada.³³

69. Las causales de sobreseimiento previstas por el Código Nacional se actualizan cuando: el hecho no se haya cometido o no constituya delito; la inocencia de la persona imputada sea clara; la persona imputada se encuentre exenta de responsabilidad penal; el órgano acusador estime que no cuenta con los elementos suficientes para fundar una acusación; se hubiere extinguido la acción penal; en virtud de una ley o reforma posterior que derogue el delito por el que se sigue el proceso; el hecho de que se trata haya sido materia de un proceso penal en el que se hubiera dictado sentencia firme respecto del imputado; o por la muerte del imputado.³⁴

³¹ Artículos 253 a 258 del CNPP.

³² **Artículo 255. No ejercicio de la acción**

"Antes de la audiencia inicial, el Ministerio Público previa autorización del procurador o del servidor público en quien se delegue la facultad, podrá decretar el no ejercicio de la acción penal cuando de los antecedentes del caso le permitan concluir que en el caso concreto se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en este código.

"La determinación de no ejercicio de la acción penal, para los casos del artículo 327 del presente código, inhibe una nueva persecución penal por los mismos hechos respecto del indiciado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona."

³³ **Artículo 117. Obligaciones del defensor**

Son obligaciones del defensor: ...

"VIII. Solicitar el no ejercicio de la acción penal; ..."

³⁴ **Artículo 327. Sobreseimiento**

"El Ministerio Público, el imputado o su defensor podrán solicitar al órgano jurisdiccional el sobreseimiento de una causa; recibida la solicitud, el órgano jurisdiccional la notificará a las partes



70. El sobreseimiento decretado tiene efectos de sentencia absolutoria, pone fin al procedimiento en relación con la persona imputada, inhibe una nueva persecución penal por los mismos hechos respecto del indiciado y pone fin a todas las medidas cautelares que se hubieran dictado.³⁵ Es decir, elimina por completo la posibilidad de que la persona imputada sea perseguida penalmente por los hechos materia de la denuncia o querrela.

71. Ahora, la determinación del no ejercicio de la acción penal debe notificarse a la víctima u ofendido, quienes podrán impugnarlas ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas. El Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, cuya resolución no admitirá recurso alguno.³⁶

72. Al respecto, esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 233/2017,³⁷ concluyó que la víctima u ofendido pueden impugnar las resolu-

y citará, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a una audiencia donde se resolverá lo conducente. La incomparecencia de la víctima u ofendido debidamente citados no impedirá que el órgano jurisdiccional se pronuncie al respecto. El sobreseimiento procederá cuando:

"I. El hecho no se cometió;

"II. El hecho cometido no constituye delito;

"III. Apareciere claramente establecida la inocencia del imputado;

"IV. El imputado esté exento de responsabilidad penal;

"V. Agotada la investigación, el Ministerio Público estime que no cuenta con los elementos suficientes para fundar una acusación;

"VI. Se hubiere extinguido la acción penal por alguno de los motivos establecidos en la ley;

"VII. Una ley o reforma posterior derogue el delito por el que se sigue el proceso;

"VIII. El hecho de que se trata haya sido materia de un proceso penal en el que se hubiera dictado sentencia firme respecto del imputado;

"IX. Muerte del imputado, o

"X. En los demás casos en que lo disponga la ley."

³⁵ **Artículo 328. Efectos del sobreseimiento**

"El sobreseimiento firme tiene efectos de sentencia absolutoria, pone fin al procedimiento en relación con el imputado en cuyo favor se dicta, inhibe una nueva persecución penal por el mismo hecho y hace cesar todas las medidas cautelares que se hubieran dictado."

³⁶ Artículo 258, CNNP.

³⁷ Al interpretar los artículos 16, párrafo décimo cuarto, 20, apartado C, fracción VII, de la Constitución Federal; y los numerales 109, fracción XXI y 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Contradicción de tesis 233/2017, resuelta en sesión de 18 de abril de 2018, por mayoría de 4 votos de la señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto a la compe-



ciones de reserva, **no ejercicio de la acción penal**, desistimiento y suspensión de la acción penal y, en general, las determinaciones del Ministerio Público cuando estimen que, durante la etapa de investigación –inicial o complementaria–, el órgano acusador incurrió en una actitud omisiva y carente de justificación legal con relación a su deber de investigar los delitos. Es decir, cuando estimen que el órgano acusador omitió realizar diligencias y actos conducentes que debían ser practicadas de oficio o que le soliciten las partes.

73. Esta Sala determinó que son los Jueces de Control quienes deben conocer de las impugnaciones contra resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento o suspensión de la acción penal; a fin de controlar su legalidad y resguardar los derechos de los imputados y las víctimas. Incluso, se destacó que las determinaciones del Ministerio Público no se limitan a las taxativamente previstas en el artículo transcrito, sino que, en general, se trata de actuaciones del Ministerio Público que tengan como efecto paralizar, suspender o terminar una investigación.

74. El objetivo de que el Juez de Control revise las decisiones u omisiones del Ministerio Público que definen el curso de una investigación es que, de estimar que su actuación es ilegal, conmine al órgano acusador a que reanude la investigación y practique todas las diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos.

75. Esa resolución del Juez de Control que resuelva la impugnación interpuesta por la víctima o el ofendido en contra de cualquiera de las determinaciones emitidas por el órgano acusador en la etapa de investigación, no son recurribles.

76. Bajo la exposición anterior, la Sala ha concluido que la víctima u ofendido están facultados para impugnar las determinaciones u omisiones del Ministerio Público, entre ellas, el no ejercicio de la acción penal, en la etapa de investigación –inicial y complementaria–; impugnación de la cual habría de conocer

tencia legal de esta Primera Sala, en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente); y, por mayoría de 3 votos, en contra de los emitidos por los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por lo que se refiere al fondo del asunto.



y resolver el Juez de Control, cuya determinación es irrecurrible. Ese recurso innominado debe agotarse previo a la promoción del juicio de amparo indirecto, en observancia al principio de definitividad.³⁸

77. Ahora bien, esta Sala debe dilucidar si contra la resolución del Juez de Control que revoca la determinación del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal, el imputado cuenta con interés jurídico para acudir al juicio de amparo indirecto. Para llegar a una conclusión, es necesario retomar el parámetro de regularidad constitucional del derecho de acceso a la justicia y derecho a un recurso efectivo.

B) El parámetro de regularidad constitucional del derecho de acceso a la justicia y derecho a un recurso efectivo

78. El derecho de acceso a la justicia se encuentra previsto constitucionalmente en el artículo 17 que, textualmente, indica:

³⁸ Décima Época. Registro digital: 2017640. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, materias común y penal, tesis 1a./J. 28/2018 (10a.), página 943. "SISTEMA PENAL ACUSATORIO. CONTRA LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, PROCEDE EL MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EL CUAL DEBE AGOTARSE EN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EL JUICIO DE AMPARO. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 16, párrafo décimo cuarto y 20, apartado C, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109, fracción XXI y 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que la víctima u ofendido puede impugnar ante el Juez de Control las omisiones de la autoridad ministerial derivadas de su facultad investigadora, a través del medio de defensa innominado que prevé el artículo 258 citado, cuya finalidad es que el Juez de Control revise las decisiones u omisiones del Ministerio Público, que definen el curso de una indagatoria, pues al estimar que su actuación es ilegal, debe conminarlo a que cese ese estado de cosas, reanude la investigación y practique todas las diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos. Por lo tanto, previamente a la promoción del juicio de amparo indirecto, se debe agotar ese medio de defensa ordinario, en observancia al principio de definitividad.

"Contradicción de tesis 233/2017. Entre las sustentadas por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. 18 de abril de 2018. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de tres votos en cuanto al fondo, de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Disidentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Horacio Vite Torres."



"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. ..."

79. Del contenido de los párrafos primero y segundo anteriormente transcritos, se desprende la existencia de diversas prerrogativas, a saber:

a) En primer lugar, prohíbe de manera general la autotutela y las conductas de autocomposición, dicho en otras palabras, la prohibición de "hacerse justicia por propia mano".

b) El derecho a la tutela jurisdiccional o acceso a la justicia. El párrafo segundo, en concordancia con los artículos 8.1³⁹ y 25⁴⁰ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce a favor de los gobernados el acceso efectivo a los órganos jurisdiccionales del Estado, es decir, tribunales expeditos para impartir justicia.

³⁹ **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."

⁴⁰ **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, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

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

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

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



80. En ese sentido, la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.⁴¹

81. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴² ha definido el derecho a la tutela judicial efectiva como la exigencia a los Jueces de dirigir el proceso de modo a evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos, ya que dichas autoridades tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso legal en pro del formalismo y la impunidad, pues de lo contrario se conduce a la violación de la obligación internacional del Estado de prevenir y proteger los derechos humanos y menoscaba el derecho de la víctima y de sus familiares a saber la verdad de lo sucedido, a que se identifique y se sancione a todos los responsables y a obtener las consecuentes reparaciones.

82. De igual forma, esa parte del precepto constitucional previene que la impartición de justicia debe sujetarse a los tiempos fijados por la ley –plazos– y de conformidad con los procedimientos establecidos para tales efectos –términos–. Aspectos que se encuentran íntimamente vinculados con otras figuras jurídicas como lo son la caducidad, la prescripción y la preclusión como limitantes a

⁴¹ Tal y como se determinó en las diversas ejecutorias emitidas por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dieron origen a las jurisprudencias por reiteración de rubros: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis 1a./J. 42/2007, Primera Sala, Tomo XXV, abril de 2007 página 124, registro electrónico: 172759. y "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.", Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tesis 1a./J. 103/2017 (10a.), Primera Sala, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 151, registro electrónico: 2015591.

⁴² Ello se advierte en las sentencias emitidas en los casos *Bulacio Vs. Argentina*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003 y *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003.



los derechos de los gobernados de realizar la excitativa de justicia a los órganos jurisdiccionales para ejercer sus derechos de acción y defensa.

83. La norma constitucional en cita establece la obligación para las autoridades jurisdiccionales de emitir sus resoluciones atendiendo a los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.⁴³

84. La *justicia pronta* se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes.

85. Por su parte, la *justicia completa* consiste en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.

86. La *justicia imparcial* significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.

87. Finalmente, la *justicia gratuita* estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.⁴⁴

88. Ahora, el derecho de acceso a la justicia comprende el derecho a un recurso judicial efectivo, desarrollado en el artículo 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

⁴³ Esos principios fueron pronunciados por esta Primera Sala, al resolver el amparo directo 46/2017.

⁴⁴ Jurisprudencia 72/99 del Tribunal Pleno, con registro digital: 193559 que aparece en la página 19 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, materia constitucional, Novena Época, dada a conocer bajo el rubro: "COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL."



"Artículo 8. Garantías Judiciales

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"...

"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior."

89. Al respecto esta Primera Sala ha manifestado que el juicio de amparo cumple con la exigencia establecida en la norma convencional del artículo 8.2, inciso h), respecto del derecho humano que tiene toda persona a recurrir un fallo. Aun cuando la doctrina no considera al juicio de amparo propiamente un *recurso*, para efectos prácticos, sí permite a los Jueces constitucionales estudiar cuestiones de legalidad y violaciones procesales.⁴⁵

90. Así también, este Alto Tribunal ha determinado que el juicio de amparo cumple con las características de eficacia e idoneidad a la luz del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁴⁶ que contiene el derecho a la protección judicial:

⁴⁵ Amparo directo en revisión 6357/2015, resuelto en sesión de 8 de junio de 2016, por unanimidad de 4 votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Estuvo ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Del asunto, derivó la tesis aislada de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LOS REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 8.2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.", Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tesis 1a. CCLXXVIII/2016 (10a.), Primera Sala, Libro 37, diciembre de 2016, Tomo I, página 368, registro electrónico: 2013206.

⁴⁶ Tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.", Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tesis: 2a./J. 12/2016 (10a.), Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, Pág. 763. Registro electrónico: 2010984.



"Artículo 25. Protección judicial

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

"2. Los Estados Partes se comprometen:

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

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

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

91. La Corte Interamericana ha interpretado que ese artículo se refiere al derecho a un recurso efectivo ante los Jueces o tribunales nacionales competentes, el cual constituye uno de los pilares básicos del Estado de derecho en una sociedad democrática.⁴⁷ Además, ha señalado que esa disposición recoge la institución procesal del amparo, entendida como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por las Constituciones y leyes de los Estados Parte y por la Convención.⁴⁸

92. También ha referido que el artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados Parte de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos

⁴⁷ Corte IDH. *Caso Castillo Páez Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34. Párr. 82.

⁴⁸ Corte IDH. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8. Párr. 32.



humanos los cuales pretenden garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la convención a toda persona. La inexistencia de esos recursos coloca a la persona en un estado de indefensión, particularmente al enfrentarse al poder punitivo del Estado.⁴⁹ Aunado a ello, ha delineado las características de ese recurso, destacando que la sola existencia de recursos no colma la obligación convencional, sino que deben ser instrumentos idóneos y efectivos, además deben dar respuesta oportuna y exhaustiva de acuerdo con su finalidad.⁵⁰

93. En los términos del artículo 25 de la Convención, la normativa interna debe asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes con el propósito de amparar a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven la determinación de los derechos y obligaciones de éstas.⁵¹

94. Así, el juicio de amparo se erige como un pilar fundamental no sólo en términos de acceso a la justicia, sino como un mecanismo que debe permitir combatir la posible arbitrariedad estatal y actos de autoridad que afecten derechos humanos. De ahí que sus características fundamentales sean constituirse como un mecanismo idóneo, efectivo y sencillo.

95. En materia penal, como expresión del poder punitivo estatal, se advierte una necesidad mayor de flexibilizar ciertas reglas o contar con determinados mecanismos que permitan facilitar el acceso a los recursos judiciales efectivos, tanto para víctimas como para inculpados. Además, se debe garantizar el derecho a la igualdad ante los tribunales, lo cual implica igualdad de acceso e igualdad de medios procesales, a fin de que ninguna persona se vea privada del derecho de exigir justicia.

⁴⁹ Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Párr. 128.

⁵⁰ Corte IDH. *Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333. Párr. 233.

⁵¹ Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Párr. 130.



96. La instancia de amparo, como un recurso judicial que permite la tutela efectiva de los derechos de las personas, se ha concebido como un juicio distinto a la instancia penal. Por ello se disponen reglas de representación, procedimentales y de operación distintas. Sin embargo, resulta imposible desmarcarlo de los procesos o contextos que le dan origen, sin importar si se tramita como juicio de amparo directo o indirecto.

97. Incluso, aunque por ser connatural a todo proceso, en el juicio de garantías rige la igualdad de armas, en ocasiones la normatividad de amparo dispone una protección constitucional especial para proteger los intereses de partes vulnerables como el inculpado,⁵² que –como fue mencionado– es quien, al enfrentarse al poder punitivo del Estado, se encuentra en especial estado de vulnerabilidad.

98. Cuanto más importante sea la intervención en un derecho fundamental, tanto más intensa será la necesidad de protegerlo y mayor deberá ser el beneficio que con su afectación reciba el principio que se oponga a su satisfacción. Los derechos fundamentales que el imputado tiene en juego dentro de un proceso penal y del amparo promovido contra sus actos justifican los "privilegios" que puede gozar y que producen una ruptura *constitucionalmente lícita* en el equilibrio formal entre las partes.⁵³

99. Habiendo desarrollado el parámetro de regularidad constitucional del derecho de acceso a la justicia y derecho a un recurso efectivo –incluido el derecho a la protección judicial–, corresponde ahora retomar algunas consideraciones sobre el interés jurídico del quejoso (imputado) para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

C) La procedencia del juicio de amparo indirecto

100. El 6 de junio de 2011 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma en materia de amparo, lo que conllevó la reformulación de ciertos

⁵² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, "El Juicio de Amparo y el Sistema Procesal Penal Acusatorio", Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB, pp. 142-143.

⁵³ *Ibidem*, pp. 144-145.



preceptos de la Constitución Federal, dentro de los cuales se encuentra el artículo 107, fracción I, cuya redacción actual es la siguiente:

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

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

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

101. De la transcripción que antecede, se advierte que, para determinar la procedencia del juicio de amparo, el promovente deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo; además deberá alegar que el acto reclamado viola los derechos reconocidos en la Constitución Federal, de lo que deriva una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.⁵⁴

102. La anterior constituye una regla general, de la cual, se establece una excepción en el segundo párrafo, fracción I, del artículo 107 constitucional. Esta excepción consiste en que, tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el promovente del juicio de

⁵⁴ En este párrafo y hasta el 107 se retoman textualmente las consideraciones del amparo directo en revisión 6568/2017, resuelto en sesión de 5 de septiembre de 2018, por mayoría de 4 votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del emitido por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



amparo siempre deberá ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa, en otras palabras, demostrar tener interés jurídico para impugnar el acto reclamado.

103. Entonces, siguiendo lo previsto en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, en el sentido de que el juicio de amparo indirecto se seguirá "siempre a instancia de parte agraviada", teniendo tal carácter, quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, es posible afirmar que el promovente debe:

i) Ser titular de un derecho jurídicamente reconocido a su favor en la Constitución Federal, que sufre una afectación directa por el acto reclamado (interés jurídico); o

ii) Ser titular de un interés jurídicamente reconocido a su favor en la Constitución Federal que, por encontrarse ubicado en una especial situación frente al orden jurídico, sufre una afectación (interés legítimo).

104. Desde esa óptica, se puede decir que lo previsto en el artículo 107, fracción I, párrafo primero, de la Constitución, atribuye consecuencias de derecho desde el punto de vista de la legitimación del promovente del amparo, tanto al interés jurídico en sentido estricto como al interés legítimo, puesto que, en ambos supuestos, al promovente que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo.

105. Como ya fue mencionado, el juicio de amparo tiene como objetivo hacer respetar los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea Parte, con la finalidad de restituir al quejoso en su pleno goce, cuando hayan sido vulnerados. Sin embargo, dicha instancia constitucional se rige por diversos principios, entre los que se encuentran, el de *instancia de parte agraviada y agravio personal y directo*.

106. Estos principios se vinculan intrínsecamente y, de forma sustancial, se refieren a que el juicio de amparo no puede ser iniciado de manera oficiosa por



los órganos de control constitucional que conocen del mismo, sino que debe ser instado por el gobernado y que el promovente debe estar legitimado para solicitar la tutela constitucional, siempre que estime que un acto de autoridad (acto reclamado o norma general) afecta su esfera jurídica.

107. Esos principios se encuentran desarrollados en la Ley de Amparo, la cual dispone, en su artículo 6o., párrafo primero,⁵⁵ que el juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I, del artículo 5o., de dicho ordenamiento;⁵⁶ y, esta última porción normativa prevé, que es parte en el juicio de amparo, entre otros, el quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la ley en cita y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

108. En el caso, la pregunta que surge de la contradicción de tesis denunciada es la siguiente: ¿El imputado tiene interés jurídico para promover el juicio

⁵⁵ **Artículo 6o.** El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta Ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley."

⁵⁶ **Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

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

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley."



de amparo en contra de la resolución del Juez de Control que revoca la determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal y ordena continuar con la investigación?

109. Por un lado, el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** (con sede en Mexicali, Baja California) determinó, en síntesis, que el juicio de amparo indirecto **sí es procedente** en contra de la resolución del Juez que revoca la determinación de no ejercicio de la acción penal y ordena la reapertura de la investigación.

110. El Colegiado estimó que no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo,⁵⁷ pues **la determinación judicial en comento sí afecta la esfera jurídica del quejoso**. La no acción penal generó un estado jurídico en favor del quejoso, al dejar de tener la calidad de indiciado. Revocar esta determinación indudablemente afecta los derechos fundamentales del quejoso, por lo que esta determinación es susceptible de revisión constitucional vía amparo indirecto.

111. Por otro lado, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito** (con sede en Chihuahua, Chihuahua) determinó, en síntesis, que el juicio de amparo indirecto **no es procedente** en contra de la resolución del Juez que revoca la determinación de no ejercicio de la acción penal y ordena la reapertura de la investigación.

112. A juicio del Colegiado, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo,⁵⁸ pues **esta determinación no afecta los intereses jurídicos o legítimos de la quejosa**. Explicó

⁵⁷ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

"Artículo 107. El amparo indirecto procede: ...

"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."

⁵⁸ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...



que la determinación judicial que revoca el no ejercicio de la acción penal y ordena que se reaperture la investigación no le produce afectación cierta e inmediata de algún derecho sustantivo y sus efectos no son de imposible reparación, pues las pruebas recabadas en la etapa de investigación podrán ser desvirtuados con los argumentos de la defensa. En todo caso, el momento en que podría verse afectada la esfera de derechos de la quejosa es hasta que la autoridad judicial libre orden de aprehensión o posible vinculación a proceso.

113. Pues bien, de los apartados desarrollados en esta ejecutoria, **esta Primera Sala concluye que el imputado cuenta con interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de la resolución del Juez de Control que revoca la determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal y ordena la continuación de la investigación.** Criterio que coincide esencialmente con lo dicho por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito (con sede en Mexicali, Baja California).

114. Para esta Primera Sala, la reapertura de la investigación con la finalidad de posibilitar el ejercicio de la acción penal constituye un acto de molestia que es susceptible de generar afectaciones a la seguridad jurídica, vida privada –a través de una injerencia arbitraria–, e inclusive, potencialmente, la libertad del indiciado.

115. En cuanto a la posible afectación a la seguridad jurídica del indiciado, esta Sala estima que la determinación de no ejercicio de la acción penal emitida por el Ministerio Público creó un estado de cosas en su favor al dejar de tener la calidad procesal de indiciado, para no ser más objeto de investigación y persecución penal. En ese sentido, ordenar que continúe la investigación seguida en su contra repercute inevitablemente en su esfera jurídica pues este regresaría a la categoría procesal de indiciado, dejándolo en estado de inseguridad jurídica respecto a su situación procesal.

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."



116. En efecto, la determinación de no ejercicio de la acción penal provocó un cambio favorable en la situación jurídica del indiciado, al impedir que el órgano ministerial despliegue su facultad investigadora en su contra. La imposibilidad de revisar constitucionalmente la determinación del Juez de Control que revoca la determinación de no ejercicio de la acción penal permitiría dejar al indiciado indefinidamente en esa categoría procesal –trastocando su seguridad jurídica–; lo cual, se traduce en una afectación a su esfera jurídica y, en consecuencia, tiene interés jurídico para acudir al juicio de amparo.

117. Ahora, el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada⁵⁹ reconoce que existe un ámbito personal que debe estar a salvo de intromisiones por parte de extraños y que el honor personal y familiar, así como el domicilio, deben estar protegidos ante tales interferencias. Al respecto, la Corte Interamericana considera que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública.⁶⁰ Así, el Estado tiene la obligación de tutelar el derecho a la intimidad y a la privacidad frente a injerencias de todo origen, ya sea que provengan de autoridades o de particulares.

118. Cualquier manifestación del poder punitivo del Estado constituye un acto de molestia y una intromisión en la vida de los gobernados. Por tanto, la determinación de reapertura de la investigación debe estar sujeta a control constitucional a fin de permitir constatar que no es arbitraria sino necesaria.

119. Ante una manifestación del poder punitivo del Estado, los derechos fundamentales de la persona imputada deben ser protegidos especialmente, debido a la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra, por ser quien resiente el poder coercitivo más fuerte de todo el aparato estatal –*ius puniendi*–.

⁵⁹ **Convención Americana sobre Derechos Humanos:**

"**Artículo 11.** Protección de la honra y de la dignidad

" ...

"2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación."

⁶⁰ *Cfr. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párrs. 193 y 194.



120. Por otra parte, se hace necesario recordar el contenido del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, con especial atención al último párrafo:

"Artículo 258. Notificaciones y control judicial

"Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno."

121. La disposición en comento expresamente niega la posibilidad de recurrir la resolución dictada por el Juez de Control que resuelva la impugnación promovida en contra de la determinación de no ejercicio de la acción penal. Lo que no podría, de ninguna forma, implicar que los actos emitidos por el Juez de Control se encuentran exentos de revisión constitucional.

122. Por el contrario, en aras de resguardar el derecho de acceso a la justicia y el derecho a un recurso eficaz, desarrollados ampliamente por esta Corte y la doctrina interamericana, se justifica especialmente la procedencia de la revisión constitucional de las actuaciones del Juez de Control, vía amparo indirecto. Más aún cuando el acto en comento indudablemente afecta la esfera jurídica del imputado.

123. Además, esta Sala ya se ha pronunciado respecto a la procedencia del juicio de amparo promovido por la víctima contra la determinación emitida en términos del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales; así,



en términos de igualdad de armas y deber de equilibrar los derechos de las partes en el procedimiento penal, resulta pertinente reconocer el interés jurídico del imputado para efectos de la procedencia del juicio de garantías.

124. Como fue mencionado, en cumplimiento de las obligaciones internacionales, el Estado se encuentra constreñido a garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos humanos, los cuales pretenden garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona. La inexistencia de esos recursos coloca a la persona en un estado de indefensión, particularmente al enfrentarse al poder punitivo del Estado.

125. La posibilidad de que el imputado acuda a la Justicia Federal cuando el acto reclamado es la determinación del Juez de Control que revoca el no ejercicio de la acción penal cobra mayor sentido cuando esta Primera Sala, al interpretar el artículo 20 constitucional, ha concluido que el procedimiento penal acusatorio y oral en nuestro país se encuentra dividido en una serie de momentos o etapas, cada una de las cuales tiene una función específica. Estas etapas se van sucediendo irreversiblemente unas a otras; lo que significa que sólo superándose una etapa es que se puede comenzar con la siguiente, sin que exista posibilidad de renovarlas o reabrir las.⁶¹

126. Puesto que cada etapa en el sistema penal acusatorio tiene una función específica, las partes se encuentran obligadas a hacer valer sus inconformidades en el momento o etapa correspondiente. Es entonces necesario que cada una de las etapas cumpla su función a cabalidad antes de comenzar las posteriores etapas en el proceso penal.⁶²

127. Lo que se pretende es volver accesible este recurso, atendiendo a que el procedimiento penal es la expresión del poder punitivo estatal y el ámbito

⁶¹ Amparo directo en revisión 669/2015, resuelto en sesión de 23 de agosto de 2017, por unanimidad de cinco votos de los señores 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. Los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se reservaron el derecho a formular voto concurrente.

⁶² Coaña, Be, Luis David, "El juicio de amparo", Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2019, pp. 103-104.



donde tanto víctimas como personas imputadas pueden enfrentar una mayor vulnerabilidad y asimetría respecto de las decisiones del Ministerio Público o Jueces. De ahí que, de una interpretación acorde con los derechos humanos, debe entenderse que el imputado cuenta con interés jurídico para promover el juicio de amparo indirecto en contra de la determinación del Juez de Control que revoca el no ejercicio de la acción penal y ordena reabrir la investigación en su contra, ya que constituye una determinación susceptible de violentar derechos fundamentales del indiciado, en contra de la cual, el indiciado tiene interés para acudir al juicio de amparo indirecto.

128. En concordancia con lo anterior, esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 89/2020, en sesión de 10 de febrero de 2021, sostuvo que no se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de amparo indirecto para desechar de plano la demanda cuando se impugna el auto que revoca la determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal y ordena la continuación de la investigación, sin que ello prejuzgue sobre una eventual causa de improcedencia que pueda advertirse o actualizarse en la sustanciación del juicio de amparo. Lo anterior, porque dicha determinación de no ejercicio de la acción penal genera un estado de cosas en favor de la persona imputada, al impedir que el Ministerio Público despliegue su facultad investigadora en su contra, por lo que debe permitirse revisar constitucionalmente la resolución del Juez de Control que revoca esa decisión, pues de lo contrario se podría dejar al imputado indefinidamente en esa categoría procesal.⁶³

129. En otro orden de ideas y a mayor abundamiento, cabe precisar que, como correctamente resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, la resolución del Juez de Control que ordena revocar la determinación del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal y continuar con la investigación, no es un acto intraprocesal ni intraprocedimental, sino prejudicial.

⁶³ Lo anterior se refleja en la jurisprudencia 1a./J. 9/2021 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, registro digital: 2023205, de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO SE ACTUALIZA UNA CAUSA INDUDABLE Y MANIFIESTA PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA CUANDO SE RECLAMA LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE REVOCA LA DETERMINACIÓN MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL Y ORDENA CONTINUAR CON LA INVESTIGACIÓN."



130. En efecto, en términos del quinto párrafo de la fracción I del artículo 170 de la Ley de Amparo, en materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de Control.⁶⁴ Por tanto, debe descartarse el supuesto contenido en la fracción V del artículo 107 de la ley en comento, que exige que tratándose de actos en juicio –intraprocesales– se afecten derechos sustantivos. De igual forma, no podría estimarse que se trata de un acto dictado en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio de los contemplados en la fracción III del mencionado artículo, sino que, al provenir de una autoridad judicial anterior al proceso, se trata de un acto prejudicial.

131. Así, la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo actualiza la procedencia del amparo indirecto, la cual no tiene como requisito indispensable la afectación a derechos sustantivos, sino que, se insiste, basta que el quejoso tenga interés jurídico, en términos del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, lo cual, como se ha venido afirmando a lo largo de esa ejecutoria, ocurre cuando se controvierte la determinación del Juez de Control que revoca el no ejercicio de la acción penal y ordena reabrir la investigación.

VII. DECISIÓN

132. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 215, 216, tercer párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENE EL IMPUTADO PARA PROMOVERLO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE REVOCA LA DETERMINACIÓN MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL Y ORDENA LA CONTINUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN (SISTEMA PENAL ACUSATORIO).

⁶⁴ Esa disposición es concordante con el último párrafo, del artículo 211, del Código Nacional de Procedimientos Penales que señala: "El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme."



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de un recurso de queja y de un amparo en revisión, respectivamente, sostuvieron distintas líneas argumentativas para determinar si el quejoso contaba o no con interés jurídico para promover el juicio de amparo por la persona imputada en contra de la determinación judicial que revoca el acuerdo de no ejercicio de la acción penal y ordena la reapertura de la investigación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la persona imputada cuenta con interés jurídico para instar el juicio de amparo indirecto en contra del auto que revoca la determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal y ordena la continuación de la investigación.

Justificación: El ejercicio de la acción penal, como expresión del poder punitivo estatal, inevitablemente trae consigo actos que son susceptibles de trastocar la esfera jurídica del indiciado. Cuando el Ministerio Público decide no ejercer acción penal, genera un estado de cosas y provoca una situación favorable al indiciado, quien deja de tener tal calidad procesal. Por ello, respetando el derecho de acceso a la justicia, cuando el Juez de Control revoca la determinación de no ejercicio de la acción penal para efecto de continuar la investigación, es necesario contar con recursos judiciales efectivos que garanticen la posibilidad de someter a control constitucional esa determinación, ya que el procedimiento penal, como expresión del poder punitivo estatal, es el ámbito donde tanto víctimas como personas imputadas pueden enfrentar una mayor vulnerabilidad y asimetría respecto de las decisiones del Ministerio Público o de los Jueces. En consecuencia, el imputado cuenta con interés jurídico para acudir al juicio de amparo indirecto; de lo contrario, la imposibilidad de revisar constitucionalmente tal resolución dejaría al indiciado indefinidamente en esa categoría procesal, trastocando su seguridad jurídica, lo cual se traduce en una afectación a su esfera jurídica.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos expresados en el apartado quinto de la presente resolución.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—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 mayoría de tres votos de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la señora Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra de los emitidos por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a emitir 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. 78/2018 (10a.), 1a./J. 28/2018 (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.), 2a./J. 12/2016 (10a.) y 1a./J. 93/2013 (10a.) y aisladas 1a. CCLXXVIII/2016 (10a.) y (X Región) 2o.1 P (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, 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas, 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas y 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia XVII.2o.P.A. J/2 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*,



Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo II, página 886, con número de registro digital: 2018809.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 9/2021 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 2, Tomo IV, junio de 2021, página 3467.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la contradicción de tesis 63/2019.

I. Antecedentes.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos¹ la contradicción de tesis citada al rubro, en sesión de uno de septiembre de dos mil veintiuno. Se determinó declarar existente la contradicción de tesis, debiendo prevalecer el criterio sostenido por esta Primera Sala.

II. Razones de la sentencia.

2. En la sentencia de la mayoría, se determinó que la contradicción de tesis era existente, al estimar que los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron distintas posturas respecto al interés jurídico del imputado para promover juicio de amparo indirecto en contra de la determinación judicial que revoca el acuerdo de no ejercicio de la acción penal y archivo definitivo de la investigación y ordena la reapertura de la investigación seguida en su contra.
3. En efecto, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito determinó que el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de la resolución del Juez que revoca la determinación de no ejercicio de la acción penal y ordena la reapertura de la investigación. Ello, al estimar que en ese supuesto no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo,² porque

¹ De los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la señora Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra de los emitidos por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de quien suscribe este voto.

² "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...



dicha determinación judicial sí afecta la esfera jurídica del quejoso, ya que la no acción penal generó un estado jurídico en su favor al dejar de tener la calidad de indiciado.

4. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito determinó que el juicio de amparo indirecto no es procedente en contra de la resolución del Juez que revoca la determinación de no ejercicio de la acción penal y ordena la reapertura de la investigación. Esto, porque se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo,³ pues esta determinación no afecta los intereses jurídicos o legítimos de la parte quejosa.
5. Así, se dijo que la pregunta que debía formularse era: ¿El imputado cuenta con interés jurídico para promover el amparo indirecto en contra de la resolución del Juez de Control que revoca la determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal y ordena la continuación de la investigación?
6. Esta Primera Sala concluyó que el imputado cuenta con interés jurídico para promover el juicio de amparo, ya que la reapertura de la investigación con la finalidad de posibilitar el ejercicio de la acción penal constituye un acto de molestia que es susceptible de generar afectaciones a la seguridad jurídica, vida privada, e inclusive, potencialmente, a la libertad del indiciado.
7. Al respecto, se consideró que la determinación de no ejercicio de la acción penal emitida por el Ministerio Público crea un estado de cosas en su favor al dejar de tener la calidad procesal de indiciado, para no ser más objeto de investigación y persecución penal. En ese sentido, ordenar que continúe la investigación seguida en su contra repercute inevitablemente en su esfera jurídica,

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"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."

³ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."



pues éste regresaría a la categoría procesal de indiciado, dejándolo en estado de inseguridad jurídica respecto a su situación procesal.

8. A mayor abundamiento, se indicó que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁴ expresamente niega la posibilidad de recurrir la resolución dictada por el Juez de Control que resuelva la impugnación promovida en contra de la determinación de no ejercicio de la acción penal, por tanto, ello no podría implicar que tales actos se encuentran exentos de revisión constitucional. Por el contrario, en aras de resguardar el derecho de acceso a la justicia y el derecho a un recurso eficaz, desarrollados ampliamente por esta Corte y la doctrina interamericana, se justifica especialmente la procedencia de la revisión constitucional de las actuaciones del Juez de Control, vía amparo indirecto.
9. Asimismo, se recordó que esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 89/2020,⁵ sostuvo que no se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de amparo indirecto para desechar de plano la demanda cuando se impugna el auto que revoca la determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal y ordena la continuación de la investigación, sin que ello prejuzgue sobre una eventual causa de improcedencia que pueda advertirse o actualizarse en la sustanciación del juicio de amparo.⁶

⁴ **Artículo 258. Notificaciones y control judicial**

"Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno."

⁵ Resuelta en sesión de diez de febrero de dos mil veintiuno, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la señora Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra de los emitidos por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes se reservaron su derecho a emitir voto particular.

⁶ Lo anterior se refleja en la jurisprudencia 1a./J. 9/2021 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, junio de 2021, Tomo IV, página 3467, registro digital: 2023205, de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO SE ACTUALIZA UNA CAUSA INDUDABLE Y MANIFIESTA PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA CUANDO SE RECLAMA LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE REVOCA LA DETERMINACIÓN MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL Y ORDENA CONTINUAR CON LA INVESTIGACIÓN."



10. Por lo anterior, se estimó que debía prevalecer la jurisprudencia de rubro: "INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENE EL IMPUTADO PARA PROMOVERLO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE REVOCA LA DETERMINACIÓN MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL Y ORDENA LA CONTINUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN (SISTEMA PENAL ACUSATORIO)."

III. Razones del disenso.

11. Voté en contra de la decisión de la mayoría porque, en mi opinión, contra el auto que revoca el no ejercicio de la acción penal y ordena la reapertura de una investigación, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII,⁷ en relación con el artículo 5o., fracción I,⁸ ambos de la Ley de Amparo.
12. Dicha opinión también la expresé en el voto particular que formulé en la contradicción de tesis 89/2020, fallada en sesión de 10 de febrero de 2021 por esta Primera Sala. Asunto que se encuentra estrechamente vinculado con éste que nos ocupa.

⁷ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente

"...

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."

⁸ "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

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

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley."



13. En ese sentido, como lo adelanté, la improcedencia del juicio de amparo deriva de la propia naturaleza del acto reclamado, consistente en la resolución del Juez de Control en la cual determina revocar la decisión del no ejercicio de la acción penal emitida por el Ministerio Público y ordena la reapertura de la investigación. Considero que dicho acto **no causa en la esfera jurídica del quejoso un daño de imposible reparación que afecte materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal, tal como lo exige el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, que ameriten la procedencia del juicio de amparo.**
14. En efecto, el hecho de que se revoque un acuerdo de no ejercicio y se ordene por parte del Juez de Control se aperture una investigación, no ocasiona agravio irreparable en contra de la persona investigada que conlleve una vulneración a un derecho sustantivo. Esa orden sólo implica que se llevarán a cabo las investigaciones correspondientes –a las cuales la fiscalía se encuentra obligada– en aras de determinar el ejercicio o no, por parte del Estado, de la acción penal contra una persona por estimar que intervino en la comisión de algún hecho considerado como delictivo, en términos del artículo 21 constitucional.
15. Circunstancia la anterior que, al ser una cuestión de orden público, pues da origen a que se inicie la investigación para determinar la posible existencia de un delito y la probable intervención de una persona en su comisión, no puede considerarse procedente el juicio de amparo indirecto, pues no puede estar el interés personal por encima del público. Además, tal acto podría culminar nuevamente en el no ejercicio de la acción penal, e incluso, resolverse que la persona investigada debe ser otra, no el propio quejoso.
16. De hecho, en el supuesto de resolverse el ejercicio de la acción penal, tampoco el acto en sí mismo ocasiona perjuicio al quejoso –al respecto existe amplia doctrina constitucional desarrollada por la Suprema Corte–. Puede acontecer que el Juez de Control correspondiente determine negar la solicitud del fiscal de conducir al proceso penal al quejoso, a través de un citatorio u orden de comparecencia o aprehensión, según corresponda.
17. Incluso, de librarse una orden de aprehensión, será hasta entonces cuando el quejoso se encuentre en aptitud de promover el juicio de amparo indirecto. Es, hasta ese momento, cuando el acto reclamado afecta materialmente alguno de los derechos sustantivos previstos en la Constitución General, en el caso, su libertad y por ende, nace el interés jurídico para acudir al juicio de amparo.



18. Sostener la procedencia del juicio de amparo, sería tanto como aceptar que contra las indagatorias iniciadas por el fiscal en cumplimiento a la obligación constitucional prevista en el artículo 21 de la Constitución General procede el juicio de amparo indirecto, cuestión que no es así, tal como lo ha sostenido este Alto Tribunal en diversos criterios, al ser una cuestión de orden público cuya función corresponde al fiscal y, en sí mismo, no es un acto de imposible reparación.
19. Me parece que el acto reclamado en mención no materializa un interés jurídico por sí mismo para instar el juicio, menos aún que se trate de injerencias en la vida privada. Debe tenerse presente que la investigación que realice el Ministerio Público es la que determinará si existen o no elementos para judicializar una carpeta de investigación en contra de determinada persona.
20. En efecto, la posibilidad de que el Estado lleve a cabo la investigación de un hecho delictivo en contra de una persona, bajo su facultad de investigación y en pro de una colectividad que busca conocer la verdad de los hechos denunciados, no interfiere en la vida privada de la persona que es investigada, y menos aún puede tomarse como una injerencia arbitraria, pues dicha investigación se hace bajo las modalidades y procedimientos establecidos en la ley.
21. Es por ello, que el acto reclamado que versa sobre la revocación de una determinación del Ministerio Público de no ejercicio de acción penal y ordenar que se siga una investigación, actualiza la citada causa de improcedencia que tiene como resultado sobreseer en el juicio de amparo indirecto.
22. Las razones anteriores, son las que motivaron mi voto en contra de la decisión adoptada en la sentencia mayoritaria.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 9/2021 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas.

Este voto se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENE EL IMPUTADO PARA PROMOVERLO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE REVOCA LA DETERMINACIÓN MINIS-



TERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL Y ORDENA LA CONTINUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN (SISTEMA PENAL ACUSATORIO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de un recurso de queja y de un amparo en revisión, respectivamente, sostuvieron distintas líneas argumentativas para determinar si el quejoso contaba o no con interés jurídico para promover el juicio de amparo por la persona imputada en contra de la determinación judicial que revoca el acuerdo de no ejercicio de la acción penal y ordena la reapertura de la investigación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la persona imputada cuenta con interés jurídico para instar el juicio de amparo indirecto en contra del auto que revoca la determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal y ordena la continuación de la investigación.

Justificación: El ejercicio de la acción penal, como expresión del poder punitivo estatal, inevitablemente trae consigo actos que son susceptibles de trastocar la esfera jurídica del indiciado. Cuando el Ministerio Público decide no ejercer acción penal, genera un estado de cosas y provoca una situación favorable al indiciado, quien deja de tener tal calidad procesal. Por ello, respetando el derecho de acceso a la justicia, cuando el Juez de Control revoca la determinación de no ejercicio de la acción penal para efecto de continuar la investigación, es necesario contar con recursos judiciales efectivos que garanticen la posibilidad de someter a control constitucional esa determinación, ya que el procedimiento penal, como expresión del poder punitivo estatal, es el ámbito donde tanto víctimas como personas imputadas pueden enfrentar una mayor vulnerabilidad y asimetría respecto de las decisiones del Ministerio Público o de los Jueces. En consecuencia, el imputado cuenta con interés jurídico para acudir al juicio de amparo indirecto; de lo contrario, la imposibilidad de revisar constitucionalmente tal resolución dejaría al indiciado indefinidamente en esa



categoría procesal, trastocando su seguridad jurídica, lo cual se traduce en una afectación a su esfera jurídica.

1a./J. 6/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 63/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 1 de septiembre de 2021. Mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministra Norma Lucía Piña Hernández y Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujo.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver las quejas 2/2017, 7/2017, 8/2017, 20/2017 y 137/2018, las cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia XVII.2o.P.A. J/2 (10a.), de título y subtítulo: "RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE REVOCA LA DETERMINACIÓN MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, LA DEJA SIN EFECTOS Y ORDENA LA CONTINUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN. EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO POR EL IMPUTADO POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo II, página 886, con número de registro digital: 2018809, y

El sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 484/2018, en el que consideró que la parte quejosa sí tiene legitimación para instar al juicio de amparo indirecto, promovido en contra de la resolución judicial que revoca la determinación de no ejercicio de la acción penal emitida por el órgano ministerial, y ordena la reapertura de la investigación seguida en contra del quejoso.

Tesis de jurisprudencia 6/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril 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

ACCIÓN COLECTIVA. ES VÁLIDA LA ADHESIÓN DE UN MIEMBRO MEDIANTE COMUNICACIÓN EXPRESA AL REPRESENTANTE DE LA COLECTIVIDAD, POR CORREO ELECTRÓNICO, EN ATENCIÓN AL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Hechos: Una asociación civil promovente de una acción colectiva en sentido estricto solicitó al Juez de origen que se reconociera a una persona como miembro de la acción colectiva, dado que éste manifestó su voluntad de adherirse a la demanda mediante correo electrónico. El juzgador rechazó la petición por considerar que debió solicitarse por escrito firmado y presentado ante el órgano jurisdiccional. La asociación civil interpuso recurso de revocación, el cual fue resuelto en el sentido de confirmar el auto recurrido. Inconforme con la resolución anterior, la actora promovió juicio de amparo indirecto. El Juez de Distrito resolvió negar el amparo. La parte quejosa interpuso recurso de revisión y la Primera Sala ejerció la facultad de atracción.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que debe ser admisible y procedente la adhesión dentro del procedimiento de acción colectiva realizada por algún miembro de la colectividad afectada, cuando lo comunique expresamente al representante a través de correo electrónico, siempre que señale su nombre completo y se acompañe escaneada alguna identificación oficial, como la credencial de elector, el pasaporte u otro.

Justificación: De acuerdo con una interpretación del artículo 594 del Código Federal de Procedimientos Civiles en relación con la naturaleza y los objetivos de las acciones colectivas, la forma establecida para lograr la adhesión a la acción



colectiva en sentido estricto, o a la individual homogénea, requiere que el individuo afectado: a) comunique al representante su consentimiento en la adhesión de manera expresa y simple; y, b) que dicha comunicación pueda tener lugar por cualquier medio. De ahí que, en atención al derecho fundamental de acceso a la justicia, la sencillez de los requisitos está encaminada a facilitar la adhesión de los miembros de la colectividad afectada, en pro de su derecho de acceso a la jurisdicción y, entonces, es válido adherirse a la acción colectiva o a la individual homogénea mediante comunicación expresa enviada al representante de la colectividad a través de un correo electrónico. En tal comunicación, el adherente debe precisar su nombre completo y acompañar escaneada alguna identificación oficial.

1a. XIV/2022 (10a.)

Amparo en revisión 301/2020. Acciones Colectivas de Sinaloa, A.C. 27 de enero de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACCIÓN DE NULIDAD ABSOLUTA. EL ARTÍCULO 388 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO QUE PREVE QUE ES IMPRESCRIPTIBLE, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Hechos: Una persona moral demandó la declaración judicial de nulidad absoluta de ciertas escrituras públicas. En la sentencia de primera instancia el Juez acogió las pretensiones reclamadas. Inconformes con dicha resolución, la actora y el notario público demandado interpusieron sendos recursos de apelación. El Tribunal de Alzada modificó la sentencia recurrida, únicamente en cuanto a imprecisiones de datos que hizo valer la actora, por lo demás confirmó el fallo apelado. El demandado promovió juicio de amparo directo, en el que reclamó la inconstitucionalidad del artículo 388 del Código Civil para el Estado de Quintana Roo. El Tribunal Colegiado de Circuito desestimó los argumentos del quejoso y negó el amparo.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 388 del Código Civil para el Estado de Quintana Roo al establecer que la nulidad absoluta es imprescriptible, no transgrede el principio de seguridad jurídica.

Justificación: Lo anterior es así, en virtud de que la nulidad absoluta, a diferencia de la relativa, recae en los elementos esenciales o de existencia de los actos jurídicos, por lo que el transcurso del tiempo no puede servir para subsanar la falta de alguno de esos elementos, independientemente de cuánto sea; es decir, el tiempo no puede convertir en acto jurídico lo que no tiene ese carácter; de ahí que esa nulidad es imprescriptible y puede invocarse por cualquier interesado en todo tiempo, lo que justifica que el artículo 388 del Código Civil para el Estado de Quintana Roo impida que la nulidad absoluta desaparezca por la prescripción, pues del acto afectado con dicha nulidad no pueden derivarse derechos u obligaciones cuya certeza deba protegerse, tan es así que la ley establece la destrucción retroactiva de los efectos que provisionalmente hubieren tenido lugar.

1a. XV/2022 (10a.)

Amparo directo en revisión 83/2019. Armando Abraham Llanes Acereto. 10 de abril de 2019. Cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. EL ARTÍCULO 53 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE YUCATÁN QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE EL DERECHO DE AUDIENCIA.

Hechos: En un juicio de amparo directo se reclamó una resolución dictada en un recurso de apelación en el que se confirmó la determinación del Juez de



primera instancia en el sentido de que había operado la caducidad de la instancia. El Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del asunto negó el amparo a la parte quejosa en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 53 del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán que prevé dicha figura procesal. Inconforme con el fallo anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 53 del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán que prevé la caducidad de la instancia, no transgrede el derecho de audiencia reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: Lo anterior, toda vez que la caducidad no puede considerarse como un acto privativo, al no afectar la libertad, la propiedad, las posesiones o los derechos que se ventilen en juicio, ya que se limita a declarar anticipadamente la terminación del juicio por el desinterés de las partes de continuarlo y concluirlo, y deja a salvo las acciones y los derechos sustantivos para que las partes puedan iniciar un nuevo juicio y ventilar en él dichos derechos. La caducidad de la instancia constituye una de las formas atípicas de terminación de un juicio por el incumplimiento de las partes a su carga procesal de sujetarse a los plazos y términos fijados por la ley. Por su parte, el derecho de audiencia consiste en que, previamente al acto privativo de derechos, libertades o propiedades, se siga juicio en el que se notifique al demandado el inicio del procedimiento, que se le dé la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas por las que se pretenda defender, alegue y se resuelva sobre las prestaciones reclamadas.

1a. XVII/2022 (10a.)

Amparo directo en revisión 3903/2019. María Beatriz Macari Casares y/o Beatriz Macari Casares, en su carácter de albacea de la sucesión testamentaria de Juan Manuel Macari Canán. 11 de marzo de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ministro: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



CONTRATO DE SEGURO OBLIGATORIO PARA VEHÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 22 DE LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE YUCATÁN, VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE.

Hechos: En un juicio ordinario mercantil se demandó el pago de tres coberturas que ampara una póliza de seguro de vehículo, consistentes en la responsabilidad civil de daños a terceros, la responsabilidad civil de viajero y la de muerte o incapacidad total y permanente. El Juez de primera instancia ordenó el pago de la indemnización por muerte de viajero hasta por la cantidad establecida en la póliza, decisión que fue modificada en apelación, al estimar que la aseguradora debería responder por la cantidad total a la que se condenó por la reparación integral del daño a pesar de que exista en la póliza un límite respecto de la suma asegurada. En contra de esta resolución las partes promovieron juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo solicitado por la demandada y negó el amparo solicitado por la parte actora, inconforme con lo anterior ésta interpuso el recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la correcta interpretación del artículo 22 de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán, en su texto vigente en mil novecientos noventa y nueve, debe ser en el sentido de que el enunciado normativo describe a los sujetos beneficiarios tercero y pasajero, en un plano meramente conceptual, sin establecer ni dar lugar a una regla de trato diferenciado en torno a la satisfacción del derecho a la reparación integral de daño.

Justificación: De una adecuada lectura de la norma, y atendiendo a una interpretación literal, histórica y conforme del mencionado artículo 22, se estima que la exigencia de contar con un contrato de seguro obligatorio como requisito para la concesión del servicio de transporte público tiene como propósito proteger por igual tanto al usuario del servicio como a las personas ajenas que pudieran verse afectadas en caso de un accidente durante la prestación del servicio. De modo que, atendiendo a la finalidad de la norma el empleo de los vocablos "pasajero" y "tercero" es meramente conceptual, de manera que se identifica como viajero o pasajero a la persona a quien se le presta un servicio de transporte, mientras que los terceros son aquellas personas, ajenas al servi-



cio de transporte de pasajeros, que también pueden verse afectadas en algún evento o percance de tránsito. En ese tenor, la identificación de uno y otro sujetos a los que se dirige la norma no genera, en sí misma, una discriminación, en la medida de que, por un lado, no involucra alguna categoría sospechosa de aquellas que se ejemplifican en el artículo 1o. constitucional que pudiera implicar una segregación específica o estructural y, por otro, su contenido no constituye una regla de trato diferenciado, sino un enunciado que describe a los sujetos que intervienen en una relación de transporte público. De ahí, que es válida la interpretación que anula parcialmente una cláusula de la póliza de seguro, únicamente en cuanto al monto asegurado para los viajeros o para los terceros, cuando los montos de indemnización son notoriamente insuficientes para cubrir de manera total e integral los daños producidos al usuario o pasajero, o bien, al tercero, en cuyo caso debe estimarse que el límite de responsabilidad es el de monto mayor. Esta interpretación, por un lado, salvaguarda los derechos de los adherentes (incluidos los beneficiarios con el seguro) y, por otro, maximiza el principio de conservación de los contratos.

1a. II/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 7976/2019. José Luis Morales Gaspar, heredero y albacea de la sucesión testamentaria de Tanya Isabel Morales Ek. 7 de julio de 2021. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidentes: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NO PROCEDE LA INTERPRETACIÓN CONFORME DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DEL ESTADO DE INTERDICCIÓN REGULADO EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

Hechos: Una persona promovió jurisdicción voluntaria sobre la declaración del estado de interdicción de su familiar conforme a diversos artículos de los Códigos



gos Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes. La persona ex cónyuge del familiar de quien se declaró la interdicción se opuso a dicha declaración. La autoridad resolvió que debía reponerse el procedimiento con la finalidad de seguir el modelo social de discapacidad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la figura del estado de interdicción es una restricción desproporcionada al derecho a la capacidad jurídica, vulnera el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley y constituye una violación de los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como 1o. de la Constitución General, por lo que no admite una interpretación conforme.

Justificación: La figura del estado de interdicción no es acorde con la Convención citada y no admite interpretación conforme al ser violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación, entre otros derechos, ya que la capacidad jurídica plena de las personas debe ser la regla general, y la restricción a la capacidad debe ser la excepción. La declaración de interdicción no puede ser interpretada como una institución en la cual el tutor sustituye la voluntad de la persona con discapacidad puesto que, en su caso, deberá asistirle para que ésta tome sus propias decisiones y asuma las consecuencias respectivas mediante un sistema de ajustes razonables y apoyos con salvaguardias que son una obligación del Estado derivada de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La persona con discapacidad no se debe ver privada de la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida, así como sus actividades cotidianas, pues el derecho a una vida independiente está vinculado al reconocimiento y el ejercicio de la capacidad jurídica.

1a. XII/2022 (10a.)

Amparo directo en revisión 8389/2018. 8 de mayo de 2019. Cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



EXTINCIÓN DE ACCIONES. EL ARTÍCULO 26 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO QUE LA PREVÉ PARA LAS NO EJERCIDAS EN UNA PRIMERA DEMANDA, NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Hechos: Una persona demandó a otra por segunda ocasión la extinción de un usufructo vitalicio concedido en donación sobre un inmueble. La autoridad determinó que la acción del actor era improcedente, conforme al artículo 26 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán de Ocampo, por no haberse ejercido en el primer juicio.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 26 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán de Ocampo que prevé la extinción de las acciones por no ejercerse de manera simultánea todas las que se tengan contra una misma persona, respecto de una misma cosa y que deriven de una misma causa no vulnera el derecho de acceso a la justicia.

Justificación: El artículo 26 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán de Ocampo que prevé la extinción de la acción en caso de no ejercerse simultáneamente cuando sean en contra de la misma persona, respecto a la misma cosa y deriven de la misma causa, no es inconstitucional, ya que no constituye un obstáculo para que los particulares acudan a los tribunales a plantear una pretensión o defenderse de ella, pues tiene como finalidad preservar los principios de concentración, seguridad jurídica y economía procesal al hacer que las relaciones patrimoniales de las personas no permanezcan inciertas de forma indefinida, concentrando todas aquellas acciones que se tengan contra la misma persona respecto de la misma cosa y que se deduzcan de la misma causa.

1a. XVI/2022 (10a.)

Amparo directo en revisión 591/2019. María de los Ángeles León Valero, albacea testamentaria de la sucesión a bienes de Felipe León Valero. 5 de junio de 2019. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfre-



do Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FE PÚBLICA NOTARIAL. LOS ARTÍCULOS 125 Y 128, FRACCIONES III, IV Y VII, DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL DISTRITO FEDERAL ABROGADA, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Hechos: Una persona demandó de un notario público y otros la nulidad de un acta notarial y de su contenido, por considerar que la diligencia sobre comunicaciones electrónicas de la que dio fe no cumple con los estándares técnicos que confirman su existencia y autenticidad, entre otras prestaciones. El Juez dictó sentencia absolutoria, decisión que fue confirmada en apelación. El actor promovió juicio de amparo directo, en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 125 y 128, fracciones III, IV y VII, de la Ley del Notariado para el Distrito Federal abrogada por vulnerar el derecho de seguridad jurídica, el cual le fue negado; contra esta decisión se interpuso el recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los artículos 125 y 128, fracciones III, IV y VII, de la Ley del Notariado para el Distrito Federal abrogada, que definen el acta notarial y precisan algunos de los hechos de los que puede dar fe el notario público, no vulneran el principio de seguridad jurídica.

Justificación: No es contrario al principio de seguridad jurídica que, atendiendo a las facultades establecidas en dichos preceptos, para la validez del instrumento notarial sobre una fe de hechos con motivo de la certificación de mensajes o correos electrónicos basta que el fedatario haga constar lo que percibió con los sentidos en un momento, modo, y lugar determinado, y que su fe notarial quede circunscrita a eso. Debe considerarse que cuando el acta notarial recae en dar fe sobre comunicaciones electrónicas, el valor probatorio del instrumento se limita únicamente a lo que el notario público dijo haber visto o apreciado con sus sentidos, sin que su fe notarial pueda implicar la veracidad, autenticidad o inalterabilidad de los mensajes electrónicos, pues por la naturaleza de éstos, la comprobación



de esas cualidades requiere de conocimientos técnicos en el campo de la electrónica que no son exigibles al notario público, sin que pueda serle exigible que se asista de un perito para dar fe de la autenticidad de mensajes electrónicos.

1a. XIII/2022 (10a.)

Amparo directo en revisión 5073/2018. Gabino Ruiz Mandujano. 22 de enero de 2020. Unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Impedido: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO EN MATERIA MEDIO AMBIENTAL CONTRA NORMAS GENERALES. SU RELACIÓN CON LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO EN EL TRÁMITE DEL JUICIO SE ABROGAN DICHAS NORMAS Y SE SUSTITUYEN POR OTRAS QUE CONTIENEN MEDIDAS DIRIGIDAS A ABORDAR RIESGOS DE ESA NATURALEZA.

Hechos: Un conjunto de productores nacionales del tubérculo papa acudieron al juicio de amparo para impugnar un acuerdo por el cual el Gobierno Federal permitió la importación de ese mismo producto sujeto al cumplimiento de determinadas medidas fitosanitarias, al que acusaron de vulnerar el medio ambiente por suprimir el estado cuarentenario anterior; sin embargo, durante el trámite del juicio el referido acuerdo fue abrogado y sustituido por una nueva regulación en el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; posteriormente, ante la concesión del amparo solicitado, se interpuso recurso de revisión, en el que debe determinarse si los quejosos siguen resintiendo una afectación relevante mientras no se restablezca la referida cuarentena.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando se acude con interés legítimo a impugnar una norma por



violación al derecho humano al medio ambiente sano, la cual es suprimida y sustituida por otra que contiene medidas medio ambientales para contener riesgos en esta materia, debe sobrepasarse en el juicio por falta de afectación, pues a diferencia de aquellos casos en los cuales se acude con interés jurídico, no es necesario que la autoridad acredite que la supresión de la norma ha destruido todas sus consecuencias jurídicas, como sí se requiere cuando se acude al juicio con interés jurídico.

Justificación: Cuando el amparo se promueva por un quejoso contra actos y/o normas respecto de los cuales no es destinatario directo, sino que acude como un tercero con interés legítimo, la causal de cesación de efectos se ajusta a un estándar menos exigente que el aplicable a un acto reclamado impugnado con interés jurídico. En este supuesto, existe una presunción de que sus efectos han cesado completamente si el acto o norma impugnada han sido derogados o abrogados y no existen actos de aplicación subsistentes. Esto no cambia por el hecho de que la violación constitucional aducida sea al derecho al medio ambiente, pues conforme a los precedentes de esta Primera Sala, la afectación requerida subsiste mientras el acto reclamado genere un agravio a un servicio medio-ambiental generado por el ecosistema, sin embargo, esta afectación cesa cuando el acto reclamado, combatido por omisivo, sea destruido y sustituido completamente, al ser evidente que el Estado Mexicano ha tomado medidas que deben ser valoradas en sus méritos, sin que quepa alegar que los quejosos tengan un derecho adquirido a una medida ambiental específica anterior, como podría ser una cuarentena absoluta. Como lo ha determinado esta Sala, los ciudadanos no tienen un derecho adquirido a una regulación legal específica sobre cierto mercado. Por tanto, si no puede tenerse una regulación emitida en un momento inicial como parámetro de control de una regulación emitida en un momento posterior, menos podría sostenerse que una regulación abrogada y sustituida por una nueva no ha cesado en sus efectos mientras aquellas originales no sean restablecidas por preferirse los resultados de dicha regulación anterior. Ciertamente, una regulación posterior puede compararse con una anterior para los efectos de determinar si existe una violación al principio constitucional de progresividad de los derechos humanos, sin embargo, para que ello sea técnicamente viable es necesario que el juicio constitucional se interponga contra la regulación vigente.

1a. XI/2022 (10a.)



Amparo en revisión 108/2019. Sección Agrícola Especializada de Productores de Papa adscrita a la Asociación de Productores del Río Fuerte y otros. 28 de abril de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con consideraciones adicionales, y Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido pero se aparta de algunas consideraciones, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. ES APLICABLE EL PRINCIPIO FAVOR DEBILIS PARA LA ACREDITACIÓN DE VICIOS OCULTOS.

Hechos: Una persona demandó la rescisión de un contrato de compraventa respecto de un vehículo por presentar fallas mecánicas y vicios ocultos. La consumidora, al encontrarse en desventaja frente a los proveedores respecto al conocimiento del producto, solicitó que se revirtiera la carga de la prueba para que fueran éstos quienes tuvieran que demostrar la inexistencia de los vicios ocultos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en tratándose de acreditar vicios ocultos, el consumidor sólo debe aportar los elementos mínimos para demostrar en qué consisten, los cuales generan una presunción en su favor a partir de la aplicación del principio *favor debilis*. Dicha presunción deberá ser revertida por el proveedor.

Justificación: De la interpretación del artículo 28 constitucional se desprende que la protección de los intereses del consumidor tiene por objeto contrarrestar las diferencias asimétricas que existen en las relaciones de consumo entre proveedores y consumidores. La tutela que el Estado ha de proporcionar a los consumidores para la protección de sus derechos debe permear en el proceso judicial a fin de contrarrestar las asimetrías entre las partes en las relaciones de consumo. Siendo el proceso judicial un medio –y no un fin en sí mismo– tal garantía otorga eficacia a los derechos del consumidor. Si el consumidor aporta los elementos mínimos que permitan entrever la existencia de vicios ocultos



se generará una presunción a su favor. Así, la traslación de la obligación de la carga de la prueba al proveedor para desvirtuar esta presunción se justifica con la finalidad de equilibrar la relación desigual presente entre proveedor y consumidor.

1a. XVIII/2022 (10a.)

Amparo directo en revisión 5105/2019. Margarita González de la Cruz. 13 de enero de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO LOCALES RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO CONTADO A PARTIR DE QUE EL ACTOR TUVO CONOCIMIENTO DE ÉSTE (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO MIL NOVENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS DE OTRO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO O DE OTROS PODERES PÚBLICOS EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 105, FRACCIÓN I, INCISO L) Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA CONSEJERA PRESIDENTA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN SU REPRESENTACIÓN (ARTÍCULO 79 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO MIL NOVENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

VI. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO SE DEBE GARANTIZAR LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA FUNCIONAL Y FINANCIERA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES AUTÓNOMOS FRENTE A OTROS PODERES PÚBLICOS EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 41, FRACCIÓN V, APARTADO C Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS A), B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VIII. AUTONOMÍA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE SE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL NOVENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL



TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE "... POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE EN EL QUE QUEDE FIRME LA DETERMINACIÓN DE INVALIDEZ. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 60, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO.").

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL NOVENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE "... POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE EN EL QUE QUEDE FIRME LA DETERMINACIÓN DE INVALIDEZ. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 60, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO.").

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBER SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL



DEL DECRETO NÚMERO MIL NOVENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE "... POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE EN EL QUE QUEDE FIRME LA DETERMINACIÓN DE INVALIDEZ. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 60, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO.").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 75/2021. INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 8 DE DICIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. AUSENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de **ocho de diciembre de dos mil veintiuno**.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 75/2021, promovida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, por conducto de la consejera presidenta, la maestra Mireya Gally Jordá, en la cual se demandó la invalidez del artículo 2o. del Decreto Número Mil Noventa y Cinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por invalidez al C. Jaime Fuentes Pérez, con cargo al presupuesto del instituto sin transferir, efectivamente, los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que éste genera; y,



RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes del acto impugnado.** El veintisiete de julio de dos mil veinte, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, remitió al Poder Ejecutivo de Morelos el anteproyecto anual del presupuesto de egresos, tabulador de sueldos y salarios para el personal de base y eventual, así como la estructura orgánica, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, por la cantidad de **\$422'865,543.21 (cuatrocientos veintidós millones ochocientos sesenta y cinco mil quinientos cuarenta y tres pesos 21/100 moneda nacional)**, para su inclusión en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos.

2. El treinta de septiembre de dos mil veinte, el gobernador del Estado de Morelos, presentó ante el Poder Legislativo Local la "Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021", en la que se hizo referencia al presupuesto solicitado por el Instituto Electoral Local, estableciendo que el Ejecutivo del Estado propuso como cantidad a otorgarse a dicho ente público **\$282'352,921.00 (doscientos ochenta y dos millones trescientos cincuenta y dos mil novecientos veintiún pesos 00/100 moneda nacional)**.

3. El treinta y uno de diciembre de dos mil veinte se publicó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.¹ En lo particular, se destaca que al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana se le asignó la cantidad de **\$179'352,921.00 (ciento setenta y nueve millones trescientos cincuenta y dos mil novecientos veintiún pesos 00/100 moneda nacional)**, cuantía que incluye el monto por las prerrogativas ordinarias y electorales a los partidos políticos y en el gasto operativo del Instituto Electoral Local, así como para hacer frente a las obligaciones de financiamiento por actividades de representación política.

4. El trece de enero de dos mil veintiuno, el Consejo Estatal Electoral del Instituto Electoral Local solicitó al Gobierno del Estado de Morelos una ampliación

¹ El Decreto Número 1105 se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5899: <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2020/5899.pdf>



presupuestal para el gasto operativo del proceso electoral dos mil veinte a dos mil veintiuno, del ejercicio fiscal dos mil veintiuno, por la cantidad de **\$243'512,622.40 (doscientos cuarenta y tres millones quinientos doce mil seiscientos veintidós pesos 40/100 moneda nacional)**.

5. El diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos autorizó, mediante oficio SH/0303/2021, la ampliación presupuestal solicitada por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, únicamente por la cantidad de **\$75'534,642.53 (setenta y cinco millones quinientos treinta y cuatro mil seiscientos cuarenta y dos pesos 53/100 moneda nacional)**, con la finalidad de que dichos recursos sean utilizados para los gastos operativos relacionados con el proceso electoral dos mil veinte a dos mil veintiuno.

6. El veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, el consejero presidente provisional del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, solicitó una reconsideración sobre la ampliación requerida, a efecto de que se le otorgara el diferencial de la ampliación originalmente solicitada.

7. En esa misma fecha el consejero presidente del Instituto Electoral Local promovió juicio electoral ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, radicado bajo el número SUP-JE-25/2021, en el que reclamó la omisión de otorgar la totalidad de la ampliación presupuestal solicitada para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno. La Sala Superior reencauzó dicho medio de impugnación al Tribunal Electoral del Estado de Morelos por no haberlo agotado previamente, procedimiento que quedó registrado bajo el número TEEM/JE/03/2021-2.

8. El diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Electoral Local dictó sentencia dentro del expediente TEEM/JE/03/2021-2 y ordenó que el gobernador, en coordinación con la Secretaría de Hacienda, analizaran dentro del marco de sus facultades la solicitud de ampliación presupuestal formulada por el instituto.²

² Es importante destacar que, en cumplimiento a la sentencia dictada, la Secretaría de Hacienda Local de manera adicional, autorizó una ampliación presupuestal al Instituto Electoral Local por el



9. El treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno se publicó en el ejemplar número 5929 del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el Decreto Mil Noventa y Cinco a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por invalidez al C. Jaime Fuentes Pérez, con cargo al presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el cual se transcribe a continuación:

"Decreto Número Mil Noventa y Cinco por el que se concede pensión por invalidez al C. Jaime Fuentes Pérez.

"Artículo 1o. Se concede pensión por invalidez al C. Jaime Fuentes Pérez, quien ha prestado sus servicios en el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, desempeñando como último cargo el de: encarga-do de despacho de la Dirección Ejecutiva de Administración y Financiamiento."

"Artículo 2o. La cuota mensual de la pensión decretada, deberá cubrirse a razón del 59% del último salario que el trabajador venía percibiendo hasta antes de la invalidez de conformidad con el artículo 60, fracción II, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado; por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, a partir del día siguiente en el que quede firme la determinación de invalidez. Dependencia que deberá realizar el pago

monto de \$15'500,000.00 (quince millones quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional), con la finalidad de asignar dichos recursos para la organización del proceso electoral local 2020-2021, y el Tribunal Estatal Local tuvo por cumplida la sentencia el 13 de mayo de 2021. Posteriormente, el 2 de junio de 2021, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó dentro del expediente SUP-JE-111/2021, modificar la sentencia del juicio local TEEM/JE/03/2021-2 y declararlo en vías de cumplimiento, derivado de que el Congreso Local no emitió pronunciamiento sobre la viabilidad de la ampliación presupuestal. Así, las autoridades realizaron varios actos para cumplir con lo ordenado y fue hasta el 29 de junio de 2021 que el Tribunal Electoral de Morelos tuvo por cumplida la sentencia,

En contra de lo anterior, el 4 de julio de 2021, el Instituto Electoral Local promovió un diverso juicio electoral federal, radicado bajo número SUP-JE-185/2021. El 14 de julio dictó sentencia definitiva en la que se ordenó al Tribunal Electoral Local modificar la sentencia impugnada y vincular al gobernador para la elaboración de una iniciativa de reforma al presupuesto de egresos del presente año fiscal en la cual se contemplara la ampliación presupuestal y se señale la fuente de ingresos de donde provendría. Así, el 20 de julio de 2021, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de la Secretaría de Hacienda, presentó ante el Congreso del Estado la iniciativa de reforma al presupuesto de egresos referida, la cual tuvo como consecuencia el otorgamiento, en octubre de 2021, de \$5'000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional).



en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55 y 60, fracción II de la Ley del Servicio Civil del Estado."

"Artículo 3o. El porcentaje y 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 vigente, dicha pensión se integrará por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo. Lo anterior de conformidad con el artículo 66 de la ley mencionada."

"Artículos transitorios

"Artículo primero. Aprobado que sea el presente dictamen, expídase el decreto respectivo y remítase al titular del Poder Ejecutivo estatal, para los efectos correspondientes."

"Artículo segundo. El decreto que se expide entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' órgano del Gobierno del Estado."

"Recinto Legislativo, en sesión ordinaria de Pleno del día nueve de diciembre de dos mil veinte.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, presidente: Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, Secretaria: Dip. Erika García Zaragoza, secretaria. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los diecinueve días del mes de febrero del dos mil veintiuno.

"Sufragio efectivo. No reelección' Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos Cuauhtémoc Blanco Bravo, secretario de Gobierno Lic. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas rúbricas."



10. SEGUNDO.—Demanda de controversia constitucional. El diez de junio de dos mil veintiuno, la maestra Mireya Gally Jordá, en su calidad de consejera presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, promovió demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual planteó la invalidez del artículo 2 del Decreto Número 1095 (Mil Noventa y Cinco), transcrito en el punto inmediato anterior, emitido por el Congreso, refrendado por el secretario de Gobierno y promulgado y publicado por el titular del Poder Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.

11. TERCERO.—Concepto de invalidez. En el único concepto de invalidez el Instituto Electoral Local argumenta que la autoridad demandada vulnera en su perjuicio los principios de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:

a) El decreto impugnado contraviene los artículos 14, 16, 17, 116, fracción IV, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 126 y 127 de la Constitución Política del país, así como los diversos 23, fracción V, 83, así como 131 de la Constitución Local, porque el organismo actor cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía constitucional tanto federal como local. Por tanto, la obligación del Congreso Local de exigir al instituto de realizar el pago por pensión por invalidez a favor de determinada persona, con cargo al presupuesto del propio organismo, se traduce en una disposición arbitraria en contra del patrimonio de dicho instituto.³

³ **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."

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

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



b) La autonomía de gestión presupuestal tiene el carácter de principio fundamental de la independencia de los organismos públicos autónomos locales y no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello conllevaría la violación del principio de autonomía e independencia que garantiza el artículo 116 constitucional, por lo que no puede aceptarse que el Congreso Local sea quien determine las pensiones de empleados del Poder actor con cargo a su presupuesto, máxime que ya entró en vigor el presupuesto de egresos aprobado por el propio Congreso del Estado, así como su distribución, sin que se ampliara a la par el presupuesto en la medida de lo necesario para cubrir la pensión a la que alude el decreto impugnado.

c) El Poder demandado dispone directamente de los recursos del ahora actor, al conceder una pensión por invalidez, sin determinar la partida para el pago de la misma, violando con ello el artículo 126 de la Constitución Política del país, así como el 131 de la Constitución Local, pues se le obliga al Poder actor de erogar un recurso que no se encontraba previsto.⁴

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:"

"**Artículo 23.** Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género. ...

"V. La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la ley en la materia.

"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable.

"Será autoridad en la materia electoral y de participación ciudadana, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, conforme lo determinela (sic) normativa aplicable, se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos."

⁴ "**Artículo 126.** No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior."

"**Artículo 131.** Ningún pago podrá hacerse que no esté comprendido en el presupuesto respectivo o determinado por la ley. ..."



d) Si bien los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, otorgan al Congreso Local la atribución de ser el órgano resolutor en materia de pensiones, lesionan la autonomía presupuestal del instituto, al prever que será la Legislatura quien fijará los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de los trabajadores del instituto.⁵

⁵ **Artículo 24.** Son causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o entidad paraestatal o paramunicipal de que se trate, las siguientes: ...

XV. Por haber obtenido decreto que otorgue pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, cuyo inicio de vigencia se consignará en el mismo ordenamiento."

Artículo 56. Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 54 de esta ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta ley y los demás ordenamientos aplicables. El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. El trabajador que se hubiera separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación."

Artículo 57. Para disfrutar de las pensiones señaladas en este capítulo, los peticionarios deberán presentar su solicitud acompañada de los documentos siguientes: ...

"El H. Congreso del Estado deberá expedir el decreto correspondiente a partir de la fecha en que se tenga por recibida la documentación necesaria para su tramitación, en un término de treinta días durante el período ordinario de sesiones. En caso de que la Legislatura se encuentre en receso, deberá contabilizarse dicho término a partir de que inicie el período ordinario de sesiones inmediato."

Artículo 59. La pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad, se separe voluntariamente del servicio público o quede separado del mismo con un mínimo de 10 años de servicio.

"La pensión se calculará aplicando al salario y a los porcentajes que se especifican en la tabla siguiente: ...

"En todos los casos estarán sujetos a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de esta ley."

Artículo 66. Los porcentajes y montos de las pensiones a que se refiere este capítulo, se calcularán tomando como base el último salario percibido por el trabajador; para el caso de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, cuando el último salario mensual sea superior al equivalente de 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, deberán acreditar, haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse, de no cumplirse (sic) este plazo, el monto de la pensión se calculará tomando como tope los referidos 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, y de acuerdo a los porcentajes que establece la ley.

"La cuantía de las pensiones se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos.

"Las pensiones se integrarán por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

"El trabajador no podrá gozar al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio, en tal evento, el Congreso del Estado lo deberá requerir para que dentro de un plazo de treinta días naturales opte por una de ellas, en caso de que el trabajador no determine la pensión que debe continuar vigente, el Congreso concederá la que signifique mayores beneficios para el trabajador."



e) El decreto impugnado viola el artículo 16 constitucional toda vez que no se encuentra debidamente fundado y motivado.⁶

12. CUARTO.—Trámite. Por acuerdo de diecisiete de junio de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar el expediente, registrarlo bajo el número 75/2021 y turnarlo a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

13. Por acuerdo de veintiocho de junio de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

14. QUINTO.—Contestación de demanda del Poder Legislativo de Morelos. El veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, el Congreso Local dio contestación a la demanda.

15. En primer lugar, planteó que la controversia constitucional es improcedente, al haber sido presentada de manera extemporánea, toda vez que el decreto impugnado se trata de un acto legislativo. Luego, si el decreto fue publicado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, el término de treinta días hábiles señalado por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ tuvo lugar del primero de abril al trece de mayo de dos mil veintiuno, y siendo que la demanda fue presentada el diez de junio de dos mil veintiuno, se confirma entonces su presentación extemporánea, y con ello, procede su sobreseimiento.

16. Por lo demás, manifestó esencialmente que la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal,

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 legal del procedimiento. ..."

⁷ **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."



pues el Congreso Local lo expidió en uso de sus facultades que le otorga la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, además de que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana cuenta con un recurso sumamente considerable para cubrir el pago del decreto de invalidez, toda vez que en el presupuesto de egresos aprobado para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, se le asignó a dicho instituto una cantidad apta, que incluye el monto para hacer frente a las obligaciones contraídas para con su personal y las asignaciones correspondientes al ejercicio fiscal dos mil veintiuno, generando con ello las condiciones legales y materiales para que el Poder ahora actor pueda hacer frente a esa carga.

17. SEXTO.—Contestaciones de demanda del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos. El veintisiete de agosto y el dos de septiembre del dos mil veintiuno contestaron la demanda, respectivamente, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos. De manera similar, manifestaron que la controversia constitucional es improcedente al haberse presentado de manera extemporánea, actualizando con ello la causal prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸

18. Asimismo, manifestaron que la controversia constitucional es improcedente respecto de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno del Estado de Morelos porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez, específicamente y por vicios propios, en contra de la promulgación, refrendo y publicación, los cuales se realizaron en términos de las facultades otorgadas por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.⁹

19. En lo particular, tanto el Poder Ejecutivo como el secretario de Gobierno del Estado de Morelos manifestaron que el instituto actor indudablemente cuenta con los recursos económicos suficientes para hacer frente al pago del decreto

⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

⁹ "Artículo 70. Son facultades del gobernador del Estado: ...

"XVI. Publicar y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones federales a que este obligado;

"XVII. En materia de legislación y normatividad estatal:



motivo de disenso, máxime que se dotó de mayor presupuesto para la continuidad y desarrollo del proceso electoral, a través de diversos medios de impugnación promovidos en contra del Poder Ejecutivo y Legislativo Local. Por lo que el instituto actor, con base a su autonomía financiera tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencia o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto, administrándolo de tal manera que cumpla con el producto de recaudación que delimita su distribución año con año.

20. SÉPTIMO.—Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia. El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

21. OCTAVO.—Audiencia y cierre de instrucción. El once de octubre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia y por acuerdo de veintiocho de octubre del mismo año, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

22. NOVENO.—Avocamiento. En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de nueve de noviembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala se avocó para conocer el presente asunto.

CONSIDERANDO:

23. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente

"a) Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

"b) Expedir los reglamentos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales, incluyendo las disposiciones derivadas del cumplimiento de la normativa federal; y,

"c) Dirigir el Periódico Oficial del Estado, como órgano de difusión."

Artículo 74. Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones.

"Se consideran secretarios de despacho, el secretario de gobierno y los demás funcionarios públicos que con ese carácter determine la ley. ..."

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."



controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁰ en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, por tratarse de un conflicto entre un organismo constitucional autónomo y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno por no haberse impugnado normas generales.

24. SEGUNDO.—Fijación de la litis. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta necesario determinar cuál es el acto concreto y específicamente reclamado por el instituto actor.¹¹

25. En el respectivo apartado de la demanda, el actor señaló como tal el siguiente:

IV. Acto cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

¹⁰ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa."

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

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

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

¹¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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



La aprobación, por la (sic) por el Congreso del Estado de Morelos, la promulgación y publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano del Gobierno del Estado de Morelos, del Decreto Número Mil Noventa y Cinco.— Por el que se concede pensión por invalidez al C. Jaime Fuentes Pérez; en específico el artículo 2o., mismo que a la letra dice:

"Artículo 2o. La cuota mensual de la pensión decretada deberá cubrirse a razón del 59% del último salario que el trabajador venía percibiendo hasta antes de la invalidez de conformidad con el artículo 60, fracción II, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado; por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, a partir del día siguiente en el que quede firme la determinación de la invalidez, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55 y 60, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado."

26. En efecto, de la lectura integral y sistemática de la demanda se advierte, en específico, que del único concepto de invalidez que hizo valer el Instituto Electoral Local, es que se haya otorgado una pensión por invalidez a una persona con cargo al presupuesto del mismo instituto, sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

27. Tal determinación se encuentra, como precisamente lo señaló el actor, en el artículo 2o. En consecuencia, se tiene únicamente al artículo 2o. del Decreto 1095 (Mil Noventa y Cinco), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, como impugnado.

28. TERCERO.—Oportunidad. En términos 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, el plazo para promover la controversia constitucional, tratándose de actos, debe computarse a partir del día siguiente:

a) Al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b) Al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, y;



c) Al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.¹²

29. En el expediente no consta la fecha en que se haya notificado el Decreto Número Mil Noventa y Cinco al instituto actor, quien, al respecto, manifestó que tuvo conocimiento de éste el once de mayo de dos mil veintiuno, fecha en la que el C. Jaime Fuentes Pérez le presentó una copia certificada de dicho acto, solicitándole el pago de la pensión por invalidez que le había sido concedida.¹³ Luego el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del miércoles doce de mayo al martes veintidós de junio de dos mil veintiuno.¹⁴

30. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el diez de junio de dos mil veintiuno, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

31. Por todo lo anterior, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo y por el secretario de Gobierno, todos de Morelos, relacionada con la supuesta extemporaneidad de la demanda, en términos del artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, porque el actor impugna un decreto de naturaleza legislativa.¹⁵

32. Los demandados pretenden sujetar el cómputo a la fecha de publicación del decreto, considerándola como aquella en la que el acto "fue notificado"

¹² "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; ..."

¹³ Se anexa al escrito de demanda, de las fojas 45 a la 47, copia certificada de la correspondencia del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana en la que recibe por parte del C. Jaime Fuentes Pérez copia certificada del Decreto Número 1095.

¹⁴ Debiéndose descontar del cómputo los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de mayo, así como cinco, seis, doce, trece, diecinueve y veinte de junio, todos de dos mil veintiuno, por haber sido inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los incisos a), b), g), h) y n), del Acuerdo Primero del Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

¹⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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



al actor. No obstante, aun cuando la publicación de los decretos tiene la finalidad de difundirlos y hacerlos del conocimiento público, ello, tratándose de aquellos que no contienen disposiciones de carácter general, no puede considerarse como una notificación que tenga como consecuencia, entre otras, el inicio del plazo para la promoción de una demanda de controversia constitucional.

33. Por el contrario, el actor demostró haber tenido conocimiento cierto de su existencia en el momento en que el C. Jaime Fuentes Pérez le presentó una solicitud formal para que le fuera pagada la pensión concedida por el Poder Legislativo de Morelos, acompañada de una copia certificada del decreto correspondiente.

34. A partir de la revisión de todas las constancias que obran en autos, esta Primera Sala determina que el actor demostró que tuvo conocimiento cierto del contenido del acto impugnado en la fecha en que señaló,¹⁶ sin que los demandados hayan aportado elementos que demuestren que le haya sido notificado al instituto el otorgamiento de la pensión o que haya tenido conocimiento de éste en una fecha distinta.¹⁷

¹⁶ En las controversias constitucionales 200/2020, 11/2021, 24/2021, 59/2021 y 62/2021, resueltas recientemente por la Primera Sala se ha tomado como fecha de conocimiento de los decretos impugnados la de su publicación porque en las demandas los actores no manifestaron alguna otra fecha, como en el presente caso.

¹⁷ Es aplicable la tesis aislada de la Primera Sala que a continuación se transcribe: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. CASO EN QUE EL ÓRGANO, ENTIDAD O PODER ACTOR SE OSTENTA COMO SABEDOR O MANIFIESTA TENER CONOCIMIENTO DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 FRACCIÓN I DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA). Para efectos del cómputo para la presentación de la demanda, el citado precepto legal otorga la potestad al órgano, entidad o Poder actor para manifestar la fecha en la que se ostente sabedor o haya tenido conocimiento de los actos impugnados; manifestación que está sujeta a prueba en contrario, prueba que deberá acreditarse de manera indubitable y con elementos de juicio que otorguen plena certeza de la fecha en que se haya tenido conocimiento de los actos impugnados y no inferirse con base en meras presunciones. Así, una vez admitida a trámite la demanda de controversia constitucional, la contraparte en el juicio podrá, ya sea en el recurso de reclamación que interponga o durante la secuela procesal de la instrucción de la controversia constitucional, aportar las pruebas que considere conducentes para desvirtuar la manifestación del actor respecto de la fecha en que se ostentó como sabedor o en que tuvo conocimiento de los actos impugnados, lo que deberá ser valorado en la sentencia correspondiente."—Tesis 1a. **CCXCIX/2014** (10a.). Registro digital: 2007240. Recurso de reclamación 2/2014-CA, derivado de la controversia constitucional 12/2014. Unanimidad de cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, página 539.



35. CUARTO.—Legitimación activa. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política del país y 23, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política de Morelos, es un organismo constitucional autónomo¹⁸ y, por tanto, es uno de los entes señalados en la fracción I del artículo 105 constitucional, legitimados para promover una controversia constitucional.¹⁹

36. Por otro lado, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,²⁰ la parte actora, los demandados y, en su caso,

¹⁸ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

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

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:"

Artículo 23. Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género. ...

V. La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la ley en la materia.

"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable."

¹⁹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa."

²⁰ **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."



los terceros interesados, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarlos.

37. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana compareció por conducto de la consejera presidenta, la maestra Mireya Gally Jordá, personalidad que se le reconoce en términos del acuerdo de designación por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/PC/116/2021, del diecisiete de abril de dos mil veintiuno.²¹

38. La consejera presidenta se encuentra facultada para promover la presente controversia constitucional en representación del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, ya que la fracción I del artículo 79 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, establece que la representación del Instituto Electoral Local recae, precisamente, en quien ostente el cargo de consejero presidente.²²

39. Luego, si la controversia constitucional se promovió por un organismo constitucional autónomo a través de quien demostró ostentar el cargo con facultades suficientes para representarlo, debe reconocerse su legitimación.

40. QUINTO.—Legitimación pasiva. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia, tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional.²³

²¹ Se acompaña al escrito de demanda en copias certificadas de la foja 12, en donde se establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ha tenido a bien designar a la C. Mireya Gally Jordá como consejera presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, cargo que desempeñará por siete años a partir del diecisiete de abril de dos mil veintiuno.

²² **"Artículo 79.** Son atribuciones del consejero presidente del Instituto Morelense, las siguientes:
"I. Tener la representación legal y administrativa del instituto morelense, siendo responsable en términos de lo establecido en el título cuarto de la Constitución Federal; la representación electoral se ejercerá de manera conjunta con los presidentes de las comisiones ejecutivas permanentes o temporales."

²³ **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

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



41. En el auto de admisión de veintiocho de junio de dos mil veintiuno, se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Morelos, por haber sido quienes emitieron, promulgaron y publicaron el decreto impugnado, así como al secretario de Gobierno, específicamente por su participación en su refrendo.²⁴

42. Ahora, de conformidad con el ya citado artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los servidores públicos facultados para representarlos, en términos de las normas que lo rigen.

43. Así, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que, en representación del Poder Ejecutivo, acudió el consejero jurídico, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.²⁵

²⁴ En términos de la tesis de rubro y texto siguientes:

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."

Jurisprudencia P./J. 109/2001. Registro digital: 188738. Controversia constitucional 5/2001. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104.

²⁵ **Secretario de Gobierno:** Anexo a su escrito de contestación de demanda referente a las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5648, de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, página 04.

Consejero jurídico: Anexo a su escrito de contestación de demanda referente a las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5648, de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, foja 18.



44. Dichos funcionarios están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero en términos del artículo 8 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos,²⁶ y el segundo en representación del Poder Ejecutivo, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.²⁷

45. Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien asumió las funciones de la presidencia de dicha mesa tras la renuncia al cargo del diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, con fundamento en el artículo 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.²⁸

46. Lo anterior, se advierte del acta de sesión ordinaria iniciada el quince de julio y continuada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, en donde consta su designación como vicepresidente de la Mesa Directiva, así como del acta de la sesión ordinaria de once de febrero de dos mil veintiuno, en la que se advierte que asumió las funciones de la presidencia de dicha mesa tras la renuncia al cargo del presidente anterior.

47. En esas condiciones, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la referida ley, excepcionalmente, el vicepresidente de la Mesa Directiva cuenta con facultades para representar al Poder Legislativo Local.²⁹

²⁶ **Artículo 8.** El estudio, planeación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la secretaria, así como su representación, corresponden originalmente al secretario, quien para su mejor atención y despacho, podrá delegar sus atribuciones en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, con excepción de aquellas que por la normativa aplicable deban ser ejercidas directamente por él."

²⁷ **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²⁸ **Artículo 38.** El vicepresidente auxiliará al presidente de la Mesa Directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley. "Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la Mesa Directiva."

²⁹ **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



48. Por consiguiente, los funcionarios acreditaron tener facultades para comparecer a la presente controversia constitucional.

49. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar el resto de las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudieran advertirse.

50. Además de la causa de improcedencia relacionada con la oportunidad de la demanda, el secretario de Gobierno y el Poder Ejecutivo Local, ambos de Morelos, manifiestan que debe sobreseerse la controversia constitucional porque el actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación, publicación y refrendo del decreto impugnado.

51. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.³⁰

52. SÉPTIMO.—**Estudio.** Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el actor es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso estatal le haya ordenado el pago de una pensión por invalidez al C. Jaime Fuentes Pérez sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su **autonomía en la gestión de sus recursos**.

53. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial respecto del principio de división de poderes, mediante la cual ha preci-

delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

³⁰ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

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



sado que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos, con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **jurisprudencia P./J. 52/2005**.³¹

54. A partir de lo anterior y frente a la creación y reconocimiento de la autonomía que la propia Constitución Política del País ha otorgado a los organismos constitucionales autónomos, esta Suprema Corte ha reconocido que, a partir de una teoría material del principio de división de poderes, el poder público no sólo reside exhaustivamente en los tres Poderes a los que tradicionalmente se han atribuido las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, que sin perder su esencia, han dejado a otros organismos el ejercicio de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

55. De esta forma, la introducción constitucional de estos organismos, además de diversificar y especializar el ejercicio de funciones medulares del

³¹ Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.



Estado, esto es, deben atender funciones primarias u originarias, necesariamente implica que mantengan, con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación y cuenten con autonomía e independencia funcional y financiera.

56. Por ello, a partir de una interpretación evolutiva del principio de división de poderes, reconocida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el análisis de la constitucionalidad de normas u actos por violaciones a este principio debe partir de las normas constitucionales previstas para garantizar la autonomía y la independencia de estos organismos frente a los distintos órganos del poder público.³²

57. En el caso de los órganos públicos locales electorales, el principio de división de poderes encuentra sustento en los artículos 41, fracción V, apartado

³² Así lo estableció el Tribunal Pleno en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos Poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

"**Controversia constitucional 31/2006.** Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.".—Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época, página 1647 del Tomo XXV (mayo de 2007) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



C, así como el 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política del País,³³ que establecen que, en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, **independencia**, legalidad, máxima publicidad y objetividad, además de que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones deben gozar de **autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones**, conforme a lo establecido por la propia Constitución Política del País y lo que determinen las leyes; principio que, para el caso que nos ocupa, también se encuentra previsto en el artículo 23, fracción V, de la Constitución de Morelos.³⁴

³³ "Artículo 41. ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. ...

"Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:"

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

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

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:"

³⁴ "Artículo 23. Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género. ...

"V. La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la ley en la materia.

"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable.



58. Ahora bien, la autonomía de gestión en el presupuesto del Instituto Electoral Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 83/2004**.³⁵

59. En el caso, del análisis al decreto impugnado, esta Primera Sala advierte que, efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por invalidez a una persona que prestó sus servicios profesionales al Instituto Electoral Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana**, sin determinar, además, con cargo a qué partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2021 se va a realizar el pago, por lo que nos encontramos ante un intento de

"Será autoridad en la materia electoral y de participación ciudadana, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, conforme lo determina (sic) normativa aplicable, se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos."

³⁵ El presente criterio responde al rubro y texto siguientes: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



manipulación en el destino del erario dedicado a la organización y desarrollo de las funciones electorales.

60. Cabe señalar que esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales **55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en donde se sostuvo que el hecho de que el Congreso del Estado fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.³⁶

61. Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto, pues los actores eran Municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.

62. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa una violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Instituto Electoral Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por invalidez a una persona que tuvo una relación laboral con él, aunado a que ordenó su pago sin otorgar participación alguna al instituto sobre el que ejerció, de facto, una acción de subordinación.

63. Es relevante dejar claro que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana es el único facultado de **administrar, manejar**

³⁶ Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008, se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008, se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.



y aplicar el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del país.

64. Al respecto, al resolver las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, ya citadas, este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,³⁷ los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

65. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por invalidez, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Política del país,³⁸ **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

66. En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento

³⁷ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

³⁸ **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases: ...

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."



de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones por invalidez, o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún poder ajeno a éste.

67. Aunado a ello cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, no obstante, no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al poder local autónomo, para que sea, respectivamente, el que cubra aquél a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

68. Por tal motivo es que esta Primera Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,³⁹ el

³⁹ **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. ...



Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patronos del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

69. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Mil Noventa y Cinco, particularmente el artículo 2o., por el que se determinó conceder pensión por invalidez al C. Jaime Fuentes Pérez, sin determinar de manera específica con cargo a qué partida presupuestal correspondiente se realizaría dicho pago.

70. Resulta pertinente advertir que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana ha promovido diversos juicios electorales federales y locales en contra del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, en los cuales ha reclamado al Congreso del Estado no haber asignado a dicho instituto una cantidad suficiente y adecuada para hacer frente a

"Al aprobar el Congreso el presupuesto de egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el organismo público electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios, así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que, para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

"Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado."



sus obligaciones.⁴⁰ En los diversos juicios se otorgó conceder una ampliación de presupuesto por la cantidad de **\$75'534,642.53 (setenta y cinco millones quinientos treinta y cuatro mil seiscientos cuarenta y dos pesos 53/100 moneda nacional)**, y posteriormente de **\$15'500,000.00 (quince millones quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional)**; sin embargo, tales cantidades fueron otorgadas únicamente con la finalidad de que dichos recursos sean utilizados para los gastos operativos relacionados con el proceso electoral dos mil veinte a dos mil veintiuno, y no para otras partidas presupuestales.

71. Por tanto, en mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Mil Noventa y Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5929, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, **únicamente en la parte del artículo 2o. en donde se indica que la cuota mensual de la pensión deberá cubrirse:**

"... por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, a partir del día siguiente en el que quede firme la determinación de invalidez. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55 y 60, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado."

72. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

⁴⁰ Se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria:

"Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."



b) A fin de no lesionar la independencia del instituto electoral actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o
- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

73. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Mil Noventa y Cinco, publicado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, se reservó su derecho a formular voto particular. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Nota: La tesis aislada 1a. CCXCIX/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 75/2021.

1. En sesión de ocho de diciembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de tres votos,¹ declarar fundado el concepto de invalidez del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana donde impugnó la invalidez del Decreto 1095, mediante el cual el Congreso Local otorgó una pensión por invalidez con cargo al presupuesto del Instituto Morelense.

1. Razones de la mayoría.

2. En la sentencia, en particular en el considerando tercero, donde se hace el cómputo de la presentación de la demanda, se determinó que la misma se presentó de manera oportuna. Al considerar que en el expediente no constaba la fecha en que se haya notificado el decreto impugnado, sino que el instituto actor manifestó tener conocimiento de ese decreto el once de mayo de dos mil veintiuno, cuando el titular de la pensión le presentó una copia certificada de dicho acto, solicitándole el pago de la pensión por invalidez que le había sido concedida. Así, se dijo, el plazo de treinta días para presentar la controversia transcurrió del doce de mayo al veintidós de junio de dos mil veintiuno.

3. Si la demanda se presentó el diez de junio de dos mil veintiuno, era evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

4. Además, en la resolución se desestimó la causa de improcedencia planteada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo y por el secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, porque tratándose de decretos que no contienen disposiciones de carácter general, no puede considerarse como una notificación que tenga como consecuencia, entre otras, el inicio del plazo para la promoción de una demanda de controversia constitucional.

5. Finalmente, se determinó que a partir de la revisión de todas las constancias que obran en autos el instituto actor demostró que tuvo conocimiento cierto del contenido del acto impugnado en la fecha en que señaló, sin que los demandados hayan aportado elementos que demuestren que le haya sido notificado

¹ De los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, se reservó su derecho a formular voto particular. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



al instituto el otorgamiento de la pensión o que haya tenido conocimiento de éste en una fecha distinta.

6. Por lo que resta al contenido de la resolución, se decidió declarar fundada la controversia constitucional e invalidar parcialmente el artículo 2o. del Decreto 1095, en la porción normativa donde el Congreso Local otorgó una pensión por invalidez con cargo al presupuesto del Instituto Morelense.
7. Lo anterior, partiendo de los diversos precedentes relacionados con el principio de división de poderes, se sostuvo que se da una violación a dicho principio al vulnerar la independencia del Instituto Electoral Local, específicamente, en su autonomía en la gestión de sus recursos, dado que existe una intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de sus recursos y sin darle oportunidad al instituto de participación alguna. Por tanto, se concluyó, dicho decreto representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Federal.

II. Razones del disenso.

8. En distintos precedentes he votado por la invalidez de diversos decretos del Poder Legislativo Local que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, como puede ser una pensión por invalidez. Me parece que se invade la independencia de los distintos órganos de gobierno con la emisión de esos decretos, específicamente, en su autonomía en la gestión de sus recursos. Precedentes que sin duda alguna son aplicables al ahora Instituto Electoral Local. Sin embargo, en el caso concreto difiero del apartado de oportunidad porque en mi opinión la demanda se presentó de manera extemporánea y, por ende, debía sobreseerse en la controversia constitucional.
9. Lo anterior, ya que de los anexos presentados por el propio Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana se advierte que el titular de la pensión hizo del conocimiento del decreto impugnado al Instituto Morelense desde el seis de abril de dos mil veintiuno, y no el once de mayo de dos mil veintiuno en el que adujo tener conocimiento, como lo señala la resolución. Ello, con motivo de la solicitud que el titular de la pensión dirigió al referido instituto en la cual le requiere el pago de la pensión por invalidez. El contenido de esa solicitud es el siguiente:

"Cuernavaca, Morelos a 06 de abril de 2021

"Mtro. Pedro Gregorio Alvarado Ramos



"Consejero presidente del Instituto Morelense de
"Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

"Por medio de la presente le envío un cordial saludo, asimismo le solicito tenga a bien en términos del artículo 79 fracción I del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, en el cual se le faculta para ejercer el presupuesto del Instituto Electoral al que usted representa, lo siguiente:

"Se acate lo ordenado en el Decreto Mil Noventa y Cinco (1095), publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' del Estado de Morelos el 31 de marzo de 2021, en el cual en síntesis se ordena al Impepac, inicie los pagos de pensión por invalidez a favor del suscrito.

"De lo anterior solicito:

"Único. Se acuerde de conformidad lo solicitado.

"Sin más, quedo a sus órdenes. [Rúbrica y sello].

"C.c.p. María del Rosario Álvarez Montes

"Directora Ejecutiva de Administración ..."²

10. Tal y como se advierte de la transcripción, el titular de la pensión dirige su petición o solicitud al presidente del instituto actor, en la cual le manifiesta acatar lo ordenado en el Decreto 1095, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, en el cual enfatiza que se ordena al Instituto Morelense a iniciar los pagos de pensión por invalidez a favor del titular de ese derecho de seguridad social. Además, en esa constancia aparece un sello de recibido del Instituto Morelense con fecha seis de abril de dos mil veintiuno.

11. Por tanto, tomando en cuenta el seis de abril, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del siete de abril al diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, y si la demanda de controversia se presentó el diecisiete de junio de dos mil veintiuno, es evidente que su presentación fue extemporánea. Es por esta razón que voté en contra de la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Foja 55 del cuaderno principal.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (PROGRAMA DE MANEJO DEL ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM, Y SU RESUMEN).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPOREANIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTERIORIDAD (DECRETO POR EL QUE SE DECLARA COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA, CON CARÁCTER DE ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA, LA REGIÓN CONOCIDA COMO YUM BALAM).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPOREANIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTERIORIDAD (ARTÍCULOS 46, FRACCIÓN VII, 57 A 75 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, VIGENTES EN EL AÑO 1994).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (ARTÍCULOS 44 Y 66 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, VIGENTES EN EL AÑO 2018).

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



VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS TIENE ATRIBUCIONES PARA REPRESENTAR EN EL JUICIO A DICHA CÁMARA.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES TIENE ATRIBUCIONES PARA REPRESENTAR EN EL JUICIO A DICHA CÁMARA.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN (ARTÍCULOS 44 Y 66 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, VIGENTES EN EL AÑO 2018).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (ARTÍCULOS 44 Y 66 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, VIGENTES EN EL AÑO 2018).

XI. TRANSVERSALIDAD EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD Y DESARROLLO SUSTENTABLE.

XII. FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD. SE ENCUENTRA REGULADA EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE CUYO OBJETIVO ES ESTABLECER, ENTRE OTROS, EL EJERCICIO DE ATRIBUCIONES DE LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO CONFORME AL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA, PARA EL CUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.



XIII. PRINCIPIO DE TRANSVERSALIDAD. LAS DECISIONES SOBRE LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO NACIONAL NO PUEDEN TOMARSE DE MANERA AISLADA A LAS RELACIONADAS CON EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.

XIV. PRINCIPIO DE TRANSVERSALIDAD. LA INTERPRETACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL, Y TODAS AQUELLAS QUE INCIDAN EN ÉSTA, DEBE SER CONFORME A DICHO PRINCIPIO.

XV. PRINCIPIOS JURÍDICOS MEDIOAMBIENTALES. EL PRINCIPIO PRECAUTORIO IMPLICA QUE CUALQUIER COMPETENCIA QUE TENGA INCIDENCIA EN EL MEDIO AMBIENTE REQUERIRÁ UNA EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES.

XVI. PRINCIPIOS JURÍDICOS MEDIOAMBIENTALES. EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN MATERIA AMBIENTAL IMPLICA LA LIMITACIÓN A LOS PODERES PÚBLICOS DE NO DISMINUIR O AFECTAR EL NIVEL DE PROTECCIÓN AMBIENTAL ALCANZADO, SALVO QUE ESTÉ ABSOLUTA Y DEBIDAMENTE JUSTIFICADO.

XVII. PRINCIPIOS JURÍDICOS MEDIOAMBIENTALES. EL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO NATURA* IMPLICA QUE CUANDO EXISTE UNA CONTRADICCIÓN ENTRE NORMAS O UNA LAGUNA NORMATIVA HABRÁ DE PREVALECER AQUELLA QUE PREVEA LA ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL QUE RESULTE EN MAYOR PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

XVIII. PRINCIPIOS JURÍDICOS MEDIOAMBIENTALES. EL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO AGUA* PREVÉ QUE ANTE LA INCERTIDUMBRE CIENTÍFICA QUE PUDIERA SURGIR EN TORNO AL RIESGO DE DAÑO AMBIENTAL, LAS CONTROVERSIAS EN LA MATERIA DEBERÁN SER RESUELTAS DEL MODO MÁS FAVORABLE A LA PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS RECURSOS DE AGUA Y ECOSISTEMAS CONEXOS.

XIX. PRINCIPIOS JURÍDICOS MEDIOAMBIENTALES. EL PRINCIPIO *PROPTER REM* EN MATERIA AMBIENTAL INSTRUYE QUE, DERIVADO DE "LA COSA" –LA NATURALEZA– EXISTE UN DEBER DE DILIGENCIA (*DUE DILIGENCE*) EN



RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN AMBIENTAL QUE TIENE EL PROPIETARIO, OCUPANTE O USUARIO RESPECTO DE LA PROPIEDAD Y SE TRANSMITE *AD INFINITUM* SIN QUE SEA NECESARIA UNA ACEPTACIÓN TÁCITA O EXPRESA.

XX. PRINCIPIOS JURÍDICOS MEDIOAMBIENTALES. EL PRINCIPIO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL IMPLICA QUE EL DERECHO AL DESARROLLO DEBE EJERCERSE EN TAL FORMA QUE RESPONDA EQUITATIVAMENTE A LAS NECESIDADES DE DESARROLLO Y AMBIENTALES DE LAS GENERACIONES PRESENTES Y FUTURAS.

XXI. BIODIVERSIDAD GLOBAL. COMPRENDE LA DIVERSIDAD DE ESPECIES DE PLANTAS, ANIMALES, HONGOS Y MICROORGANISMOS QUE VIVEN EN UN ESPACIO DETERMINADO, A SU VARIABILIDAD GENÉTICA, A LOS ECOSISTEMAS DE LOS CUALES FORMAN PARTE ESTAS ESPECIES Y A LOS PAISAJES O REGIONES EN DONDE SE UBICAN LOS ECOSISTEMAS, INCLUYENDO TAMBIÉN LOS PROCESOS ECOLÓGICOS Y EVOLUTIVOS QUE SE DAN A NIVEL DE GENES, ESPECIES ECOSISTEMAS Y PAISAJES.

XXII. SITIOS DE PROTECCIÓN A LA BIODIVERSIDAD. LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN A LA BIODIVERSIDAD SON INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL MEDIANTE LOS CUALES EL ESTADO MEXICANO CONTRIBUYE AL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE MÉXICO ES PARTE, PARA CONSERVAR LOS RECURSOS NATURALES, LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE Y LA PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO EN AQUELLAS ZONAS DEL TERRITORIO NACIONAL QUE NO HAN SIDO SIGNIFICATIVAMENTE ALTERADAS POR LA ACCIÓN DEL HOMBRE.

XXIII. SITIOS DE PROTECCIÓN A LA BIODIVERSIDAD. A LA LUZ DEL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO NATURALEZA* –EN SU VERTIENTE COMPETENCIAL– ANTE LA COLISIÓN ENTRE ESTOS RÉGIMENES Y OTROS, HABRÁ DE PREVALECER EL PRIMERO, PUES SU OBJETIVO ES GARANTIZAR UNA PROTECCIÓN REFORZADA DE DETERMINADOS ECOSISTEMAS CLAVE Y FOMENTAR LA



PROVISIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES CUMPLIENDO ASÍ CON LA FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 4, 25 Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

XXIV. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN MÉXICO. LA NACIÓN EN TODO TIEMPO, DE CONFORMIDAD A LO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 27, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TENDRÁ LA ATRIBUCIÓN DE IMPONER LAS MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA QUE DICTE EL INTERÉS PÚBLICO, ASÍ COMO REGULAR, EN BENEFICIO DE LA SOCIEDAD EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES SUSCEPTIBLES DE APROPIACIÓN A FIN DE, NO SÓLO DE DISTRIBUIR LA RIQUEZA PÚBLICA, SINO TAMBIÉN DE CUIDAR SU CONSERVACIÓN.

XXV. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN MÉXICO. INDEPENDIENTEMENTE DEL RÉGIMEN DE PROPIEDAD AL QUE ESTÁ SUJETA LA TIERRA, O BIEN, DE LA JURISDICCIÓN A LA QUE CORRESPONDA ORIGINALMENTE EL ÁREA, DEBERÁ PREVALECER LA FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 4o., 25 Y 27 CONSTITUCIONALES, ES DECIR, EL SUELO TIENE QUE DESTINARSE, POR MANDATO CONSTITUCIONAL DIRECTO, A LA CONSERVACIÓN Y EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, LO QUE IMPLICA QUE EN ESTOS SITIOS SE DEBEN PROTEGER DE MANERA PRIORITARIA LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LOS ECOSISTEMAS EN BENEFICIO PÚBLICO Y DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL.

XXVI. ÁREAS DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA. SON ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN QUE CONTIENEN HÁBITATS DE CUYO EQUILIBRIO Y PRESERVACIÓN DEPENDEN ESPECIES DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE.

XXVII. ÁREAS DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA. SON AQUELLAS DE COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN QUE DEBERÁN SER ESTABLECIDAS MEDIANTE UNA DECLARATORIA EXPEDIDA POR EL EJECUTIVO FEDERAL; ESTO, CONFORME AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, HABRÁ DE REALIZARSE CON BASE EN ESTUDIOS QUE JUSTIFIQUEN LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD A PARTIR DE DICHA DECLARATORIA.



XXVIII. PROGRAMAS DE MANEJO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS. LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE COMPETENCIA FEDERAL DEBEN CONTAR CON UN PROGRAMA DE MANEJO, EL CUAL INCLUYE UNA DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL SITIO Y SUS CARACTERÍSTICAS, Y ESPECIFICA LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE CONSERVACIÓN Y USOS, A TRAVÉS DEL ESTABLECIMIENTO DE ACTIVIDADES PERMITIDAS, ACCIONES Y LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA EL MANEJO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS.

XXIX. ÁREA NATURAL PROTEGIDA DENOMINADA "YUM BALAM". CARACTERÍSTICAS QUE DEFINEN SUS ECOSISTEMAS Y SERVICIOS AMBIENTALES, ASÍ COMO LA REGULACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL APLICABLE.

XXX. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTES POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.

XXXI. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.

XXXII. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL A CARGO DE LOS MUNICIPIOS DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO SÓLO TIENEN UNA FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA, SINO TAMBIÉN ECOLÓGICA, QUE EXIGE QUE SU INTERPRETACIÓN SEA DE ACUERDO CON EL PRINCIPIO DE TRANSVERSALIDAD MEDIOAMBIENTAL.

XXXIII. FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.



XXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO A CARGO DE LOS MUNICIPIOS TIENE QUE SER, NO SÓLO COHERENTE CON EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, SINO TENDENTE A FAVORECER Y PROMOVER LA FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD.

XXXV. ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM. RÉGIMEN JURÍDICO.

XXXVI. ATRIBUCIONES MUNICIPALES DEL ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM. EL ORDEN MUNICIPAL EJERCERÁ SUS COMPETENCIAS CONCURRENTES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y LAS LEYES GENERALES EN LA MATERIA, SIEMPRE Y CUANDO SEAN ACORDES AL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL QUE RIGE EN EL ÁREA NATURAL PROTEGIDA.

XXXVII. ATRIBUCIONES MUNICIPALES DEL ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM. AL NO EXISTIR UN ACUERDO DE COORDINACIÓN DEL MUNICIPIO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM, ATENDIENDO AL MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL RESPECTIVO, EN EL ÁREA NATURAL PROTEGIDA EN CUESTIÓN, LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DESPLEGARÁN SUS COMPETENCIAS CONCURRENTES DELIMITADAS AL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL PREVISTO EN LA NORMATIVIDAD APLICABLE, O CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL QUE RESULTE APLICABLE.

XXXVIII. ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM. NO SE INVADE EL ÁMBITO DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL AL REGULAR ASPECTOS EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, USO DE SUELO Y PERMISOS Y LICENCIAS PARA CONSTRUCCIONES, AL NO SER UNA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA, YA QUE ES LA FEDERACIÓN LA QUE CUENTA CON LA ATRIBUCIÓN DE REGULAR Y ADMINISTRAR LAS ÁREAS NATURALES DE SU COMPETENCIA Y



LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES CITADAS AL ESTAR SUJETAS AL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL APLICABLE AL ÁREA DE PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD (PROGRAMA DE MANEJO DEL ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM, UBICADA EN EL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EL CINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECIOCHO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN).

XXXIX. ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM. CORRESPONDE A LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, FORMULAR EL PROGRAMA DE MANEJO DE UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA, DANDO PARTICIPACIÓN, ENTRE OTROS, A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, TENIENDO LA POTESTAD DE TOMAR EN CONSIDERACIÓN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL CONSEJO ASESOR, SIN QUE ÉSTAS SEAN VINCULANTES PARA LA SECRETARÍA (PROGRAMA DE MANEJO DEL ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM, UBICADA EN EL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EL CINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECIOCHO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN).

XL. ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ RELACIONADOS CON LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROGRAMA DE MANEJO, SU PUBLICACIÓN, PLAZO DE EMISIÓN, ASÍ COMO AFECTACIONES A PARTICULARES, AL HABERSE CONCLUIDO QUE EL MUNICIPIO ACTOR CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA SU IMPUGNACIÓN (PROGRAMA DE MANEJO DEL ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM, UBICADA EN EL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EL CINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECIOCHO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN).

XLI. ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM. EL ÓRGANO MUNICIPAL ACCIONANTE CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR EN ESTA VÍA A RECLAMAR LA INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES DE OTROS PODERES Y ÓRGANOS JURÍDICOS (PROGRAMA DE MANEJO



DEL ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM, UBICADA EN EL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EL CINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECIOCHO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018. MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, QUINTANA ROO. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2021. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: NATALIA REYES HEROLES SCHARRER.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno**.

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional **212/2018**, promovida por el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, en contra de los actos atribuidos al Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras de Diputados y Senadores, así como al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

RESULTANDO

1. PRIMERO.—**Demanda.** Mediante escrito presentado el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Rosario Leticia Dzib Mazum, síndica municipal del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo**, promovió demanda de controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, así como contra el Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras, en la que demandó la invalidez de:



"1. Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo, publicado el 5 de octubre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación (el 'programa impugnado'). Esa norma se impugna con motivo de su publicación.

"2. Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1994. Esa norma se impugna con motivo de su primer acto de aplicación, sucedido a través del acto 1 anterior.

"3. Los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 1994, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 2 anterior.

"4. Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 1 anterior."

2. SEGUNDO.—Conceptos de invalidez. La síndica municipal refirió –en síntesis– lo siguiente:

Primero. El Programa de Manejo invade la competencia del Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, prevista en los incisos a), d), f) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aduce que de conformidad con los incisos a), d), f) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a los Municipios en forma exclusiva aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como elaborar y aplicar programas de ordenamiento ecológico.

Plantea un marco normativo, conforme a los artículos 3, 44, 45 y 60 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA) del que destaca las facultades de la Federación para constituir un Área



Natural Protegida (en adelante ANP), así como las atribuciones municipales para emitir un Programa de Ordenamiento Ecológico (en adelante POE) en concreción de la primera.

Posteriormente, cita los diversos preceptos 64 Bis y 66 de la LGEEPA, para definir los Programas de Manejo (en adelante PM) de las ANP, y deduce que corresponde al Poder Ejecutivo Federal delinear y justificar la creación de estas últimas.

De la normativa que cita, colige necesario volver a considerar las facultades reconocidas a los Municipios en la Constitución Federal para la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como las de elaboración y aplicación de POE.

A. Zonificación y planes de desarrollo urbano.

En este primer apartado del primer concepto de invalidez, define los conceptos de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, zonificación y uso de suelo, de conformidad con la LGEEPA y la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH).

De los artículos 3 y 11 de la LGAH, considera que corresponde a los Municipios el desarrollo urbano y ordenamiento territorial municipales que, a su decir, incluye la regulación específica de usos y destinos de suelo y el mejoramiento y desarrollo de los centros de población.

Señala que conforme a los artículos 3 y 47 Bis de la LGEEPA, existe una facultad excepcional de la Federación en materia de zonificación de ANP, la que estima debe interpretarse de manera restrictiva en función de los fines de las ANP.

Arguye que en el PM que se impugna se llevó a cabo la delimitación de subzonas de aprovechamiento, y se precisaron las actividades permitidas y no permitidas en cada una de ellas, pero que la Federación "*sobrerreguló*", al precisar el tipo de construcciones que se pueden llevar a cabo en las zonas, tales como



senderos interpretativos piloteados, la prohibición de campos de golf, prohibición de alterar flujos hidrológicos, prohibición de uso de vehículos motorizados, prohibición de construcción de infraestructura (salvo palafitos) y restricción del desecho de residuos.

Aduce que, con lo anterior, la Federación determinó el uso de suelo, destino y ordenamiento territorial del ANP, invadiendo así competencias del Municipio actor, pues a éste correspondía determinar la forma de organización y desarrollo de cada zona en función de los lineamientos.

Señala que, con las definiciones contenidas en las reglas administrativas del PM como andadores, club de playa, instalaciones de tipo palafito, infraestructura pública y privada, sendero interpretativo y sendero interpretativo piloteado, se vulneran competencias municipales de uso de suelo, aprovechamiento, desarrollo y destino de asentamientos humanos.

Argumenta que la delimitación de competencias concurrentes obedece a que el Municipio conoce de manera directa las necesidades y el potencial de una zona; indica que el PM no atiende las necesidades concretas de la zona por impedir el acceso a ciertas zonas del área; por determinar el lugar donde deben construirse los dos únicos helipuertos permitidos en toda el ANP; por delimitar las zonas en que se puede construir; por determinar el tipo de infraestructura a realizar en la zona; por delimitar que las obras de infraestructura se hagan después del primer bajo de arena o al menos a ciento cincuenta metros de la playa; y, por establecer los índices de ocupación en todo un desarrollo.

B. Programas de Ordenamiento Ecológico.

Conforma un marco con base en los artículos 20 Bis 4, fracción II, 20 Bis 5, fracciones II, III y VI, de la LGEEPA, del que deduce que los únicos instrumentos para establecer y regular el uso de suelo fuera de los límites de los centros de población, son los POE locales.

Colige que en un decreto de ANP o su PM, no se puede regular el uso de suelo, ya que de conformidad con los artículos 115 y 145 de la LGEEPA, en éstos



sólo corresponde promover que, en la determinación de uso de suelo, se consideren las condiciones topográficas, climatológicas y meteorológicas, así como se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios.

Considera que de una interpretación a *contrario sensu* del artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA, no se puede determinar un uso de suelo o una determinación parecida por la Federación, ya que ello corresponde únicamente a un POE local, emitido por el Municipio.

Refiere que en caso de considerar que la Federación sí cuenta con facultades de regulación en materia de uso de suelo, entonces los artículos 47 Bis, 54 y 62 de la LGEEPA son inconstitucionales por invadir la esfera de competencias del Municipio actor, contenida en el artículo 115, fracción V, incisos a), d), f) y g), de la Constitución Federal.

Se duele que los preceptos combatidos son omisos en establecer las zonas de aprovechamiento y, en consecuencia, los usos de suelo permitidos; por lo que, al hacerse posteriormente en el PM impugnado, se pretende incorrectamente subsanar la omisión.

Finalmente, aduce que la Federación no dio intervención al Municipio actor en la elaboración del PM, con lo que se limitó el margen de actuación del Municipio en el ejercicio de algún programa municipal.

Segundo. La declaratoria de ANP y el PM impugnados, se emitieron invadiendo las facultades constitucionales municipales previstas en los incisos a), c), d) y g) de la fracción V del artículo 115 constitucional, sin respetar su derecho de participación en términos de la LGEEPA. El Municipio actor cita los artículos 47, 58, 65 de la LGEEPA, así como los diversos 17, 18, 19 y 20 del reglamento de esa ley en materia de ANP, de los que deduce la obligación de la Federación de tomar en cuenta al Municipio actor, específicamente en su actuación como miembro del Consejo Asesor del ANP de Yum Balam.

Aduce que el Consejo Asesor no fue tomado en cuenta por las autoridades que intervinieron en el procedimiento de elaboración del PM; narra que el diez de



enero de dos mil dieciocho, en el Consejo Asesor se estableció el compromiso de realizar un ejercicio de tercería, para que la empresa Santeq Consulting International LLC, determinara técnicamente las bases técnicas consensadas para el PM del Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) Yum Balam-Holbox.

A continuación, enlista una serie de temas que fueron analizados por la empresa en comento y que, a su parecer, se *sobrerregularon* en el PM impugnado, como son: situación económica del Municipio, medios de acceso, protección de manglares, desarrollo sustentable factible, construcción sustentable y densidad.

Tercero. Inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente vigentes en mil novecientos noventa y cuatro por violación a la garantía de audiencia.

Alega que de los artículos 46, fracción VII, 57 y 59 de la LGEEPA, todos vigentes en mil novecientos noventa y cuatro, no contemplan la notificación a los propietarios o poseedores de los inmuebles que se localizan dentro del ANP. Asimismo, aduce que los diversos 57 a 75, no contienen disposición alguna en la que se prevea que, previo a la declaratoria del ANP, los propietarios o poseedores puedan ser escuchados con la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos, no obstante que dicho acto implica modalidades a la propiedad en los inmuebles localizados en la zona.

Cuarto. Inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente vigentes en la emisión del PM impugnado, por violación a la garantía de audiencia. En el sentido del concepto de invalidez anterior, tilda de inconstitucionales los diversos artículos 44 y 66 de la LGEEPA vigentes al momento de la emisión del PM, ya que, en opinión del Municipio actor, no contemplan la oportunidad de que previamente a la implementación del PM, los propietarios de inmuebles que se ubiquen en la zona a afectar, puedan ofrecer pruebas y formular alegatos.

Quinto. El decreto a través del cual se hizo la declaratoria de ANP de Yum Balam, transgrede la garantía de audiencia al tratarse de un acto privativo.



Señala que el artículo tercero transitorio del decreto por el que se declara como ANP la región conocida como Yum Balam, ordena la notificación personal a ejidatarios, propietarios o poseedores de los predios comprendidos dentro de la mencionada APFF y que, en caso de ignorar sus domicilios, se realizaría una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación (en adelante D.O.F.), la cual surtiría efectos de notificación personal.

Precisa que el artículo 61 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, dispone que las declaratorias de ANP deberán publicarse en el D.O.F., pero se notificarán previamente y en forma personal a los propietarios o poseedores de los predios afectados, y en caso de desconocer sus domicilios, se haría una segunda publicación con efectos de notificación.

A. Colige que el decreto impugnado no respeta las formalidades del precepto de la LGEEPA en cita, ya que no se notificó previo a la publicación del primero en el D.O.F. a los propietarios o poseedores de los predios afectados, ni al Municipio actor.

B. Considera que el requisito de notificación personal del decreto impugnado a los propietarios o poseedores de los predios afectados constituye un acto privativo, dado que limita, modifica y restringe el uso que se les pueda dar, imponiéndoseles de manera permanente, obligaciones de hacer y no hacer.

Señala que no obstante de ser localizables lo propietarios o poseedores de los predios afectados, nunca se realizó la segunda publicación en el D.O.F.

Sexto. Inadecuada fundamentación del decreto a través del cual se hizo la declaratoria de ANP de Yum Balam. En relación con la inadecuada fundamentación, el Municipio actor aduce que el decreto impugnado cita diversas leyes y artículos que no resultaban aplicables.

Indica que la cita del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal vigente en mil novecientos noventa y cuatro, no resultaba aplicable a un decreto expedido por el presidente de la República, pues el precepto regula las facultades municipales, que no eran materia de la declaratoria de un ANP federal.



En relación con la LGEEPA, refiere que se cita el artículo 2, fracción III, cuando debió citarse la fracción II; considera inaplicables los artículos 28 al 30 de la ley en comento, ya que regulan cuestiones atinentes al impacto ambiental, no aplicables a la declaratoria de un ANP.

Similar circunstancia considera en relación con la cita de los artículos 79 a 82 del mismo cuerpo normativo, ya que dichos preceptos regulan cuestiones inherentes a la flora y fauna silvestres y acuáticas, tampoco aplicables en la declaratoria de un ANP.

Señala que el mismo vicio se reitera respecto de los artículos 25 a 27 de la Ley de Pesca, vigente en mil novecientos noventa y cuatro, que regulan aspectos de sanciones e imposiciones de multas por infracción a dicha norma.

Estima que el vicio acusado se agrava al establecer como fundamento lo dispuesto en los diversos 1, 4, 19 y 20 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas vigente en mil novecientos noventa y cuatro, ya que versan sobre temas relativos a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles.

Séptimo. Indebida fundamentación del decreto a través del cual se hizo la declaratoria de ANP Yum Balam. Establece que, de los artículos citados en el decreto impugnado, se advierte que éstos se encuentran conformados por diversas fracciones que regulan supuestos normativos distintos.

Aduce que la autoridad emisora no especifica de los preceptos invocados, qué fracciones consideraba aplicables, ni tampoco transcribió la porción normativa que imperaba en el caso concreto.

Colige que lo anterior sucede con todos los cuerpos normativos citados, como la Ley Forestal (artículos 1 y 5, sin especificar qué fracciones), Ley de Pesca (artículos 25 a 27), Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (artículo 1), Ley de Planeación (artículo 34), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal



(artículos 32, 35, 41 y 43); todas las anteriores vigentes en mil novecientos noventa y cuatro.

Octavo. Inconstitucionalidad del decreto por el que se hizo la declaratoria de ANP en la región conocida como Yum Balam. Aduce que el decreto impugnado es violatorio del adecuado procedimiento.

A. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, no realizó los estudios previos y necesarios para proponer al Ejecutivo Federal la expedición de la declaratoria correspondiente, de conformidad con el artículo 74 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro.

B. El decreto impugnado se emitió sin promover la participación de la sociedad en el procedimiento de establecimiento de ANP, de conformidad con el artículo 157 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro; agrega que hasta el seis de octubre de dos mil dieciocho se tuvo conocimiento de dicho decreto, al publicarse en el D.O.F. el acuerdo y anexo del resumen del PM.

C. El decreto impugnado se emitió sin realizar la convocatoria a los representantes de las organizaciones obreras, empresariales, campesinas y productores agropecuarios, comunidades, instituciones educativas, instituciones privadas no lucrativas y de otros representantes de la sociedad, de conformidad con el artículo 158 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro.

Agrega que, en términos del artículo en cita, tampoco se celebraron los convenios de concertación con organizaciones obreras para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales, con organizaciones campesinas y comunidades rurales para el establecimiento, administración y manejo de ANP, y para brindarles asesoría ecológica en actividades relacionadas con el aprovechamiento racional de los recursos naturales; con organizaciones empresariales; con instituciones educativas para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas para emprender acciones ecológicas conjuntas; ni con representaciones sociales y con particulares interesados en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.



Indica que tampoco se celebraron convenios con diversos medios de comunicación masiva para la difusión y promoción del establecimiento del ANP.

Finalmente, arguye que tampoco se impulsó el fortalecimiento de la conciencia ecológica, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, y correcto manejo de desechos.

Noveno. El decreto a través del cual se emite la Declaratoria de ANP de Yum Balam transgredió el artículo 14 de la Constitución Federal. Arguye que el decreto impugnado no cumple con las formalidades esenciales del procedimiento.

Aduce que, en su emisión, la autoridad no se sujetó a los procedimientos y formalidades que regulan su expedición; en particular, considera que no se ajustó a los artículos 46, 47, 57, 58, 59, 60, 61, 65, 74, 157 y 158 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro.

A. No se dio la participación a los habitantes del ANP de conformidad con los acuerdos de concertación que al efecto debieron celebrarse.

B. No se emitió con la participación del Estado de Quintana Roo, ni mucho menos con la participación del Municipio actor, en cuya circunscripción territorial está localizada la zona declarada ANP.

C. No se emitió con la participación del Estado de Quintana Roo, ni mucho menos con la participación del Municipio actor, en la realización de estudios previos a la declaratoria.

D. No se expidió a propuesta de alguna dependencia, ni tampoco hubo promoción por parte de alguna de éstas para la declaratoria; o bien, en su caso, de existir, no se señaló en el decreto impugnado.

E. Se expidió sin especificar las modalidades a que se sujetaría dentro del área, uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección; tampoco contiene la descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, ni las moda-



lidades y limitaciones a que se sujetará, ni contiene los lineamientos para la elaboración del PM.

F. No se efectuó la notificación personal a los propietarios o poseedores de los predios afectados.

G. El PM no se elaboró dentro de un plazo definido en el decreto impugnado, ni en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto impugnado.

H. La Secretaría de Desarrollo Social no realizó estudios previos necesarios, ni propuso al Ejecutivo la expedición de la declaratoria de ANP. Tampoco se promovió la participación de la sociedad en el establecimiento del ANP, ni se realizó la convocatoria a los diversos actores, y tampoco se celebró con ellos convenios de concertación.

Décimo. Inconstitucionalidad del Programa de Manejo por transgredir la garantía de audiencia previa. El PM impugnado no se emitió en el plazo de un año, sino veinticuatro años después. Dicho vicio se extiende al resumen del PM.

Décimo primero. Inconstitucionalidad del Programa de Manejo por caducidad del procedimiento. Arguye que la consecuencia de que el PM no se haya emitido dentro del plazo de un año, es la caducidad de todo el procedimiento de declaratoria, en términos del artículo 60, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Aduce que la ley citada en el párrafo anterior, es supletoria de la LGEEPA, por lo que resulta aplicable la caducidad anunciada.

Décimo segundo. Inconstitucionalidad del PM por no cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento. Argumenta que el PM no cumple con lo previsto en los artículos 47, 47 Bis, 47 Bis 1, 49, 51, 65 y 66 de la LGEEPA vigente en dos mil dieciocho.

Aduce que el PM, se emitió sin promover la participación de los habitantes, propietarios, poseedores, gobiernos locales, pueblos y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su



biodiversidad; tampoco se celebraron con los anteriormente citados, convenios de concertación o acuerdos de coordinación.

La aplicación del artículo 47 Bis de la LGEEPA es retroactiva, por lo que el PM es inconstitucional. Se duele que el mismo vicio acontece con los diversos artículos 47 Bis 1, 49 y 51 de la misma ley.

Por otra parte, señala que en la emisión del PM no se respetó el artículo 51 de la LGEEPA, ya que éste no se expidió en el plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria; no se dio participación previa a diversos actores; la secretaría no designó al director general del ANP; en consecuencia, el director general no coordinó la formulación del PM.

El PM incumple con el artículo 66 de la LGEEPA, ya que no contiene la descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del ANP. Tampoco se realizó un análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva, ni se tomó en consideración a los propietarios o poseedores de las parcelas ubicadas en el ANP.

En el mismo orden de ideas, señala que el PM tampoco establece las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, ni establece su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, ni con los programas sectoriales correspondientes.

Manifiesta que no se precisa la forma en que se organizará la administración el área, ni los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma.

Finalmente, colige que el establecimiento en el PM de subzonas, actividades permitidas y prohibidas, debió realizarse en la declaratoria de ANP.

Décimo tercero. Inconstitucionalidad del PM impugnado. El PM no cumplió con los artículos segundo, tercero, cuarto, quinto, noveno y décimo del decreto por el que se declara como ANP la región conocida como Yum Balam:

La administración, conservación, desarrollo y vigilancia del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam no se encuentra a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.



La Secretaría de Desarrollo Social no ha celebrado acuerdos de coordinación con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación del Municipio actor.

Ante la ausencia de tales acuerdos, no se ha implementado la forma en que los Gobiernos del Estado y del Municipio, participarán en la administración del área de protección; la forma en que se llevarán a cabo la investigación y experimentación; la realización de acciones de inspección y vigilancia; ni las acciones necesarias para el desarrollo socioeconómico regional.

La Secretaría de Desarrollo Social no ha celebrado convenios de concertación con los sectores social y privado, ni con los habitantes del área.

El PM no se formuló en forma conjunta por las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria y de Pesca, Gobierno de Quintana Roo, Municipio actor.

La Secretaría de Desarrollo Social no promovió el establecimiento de zonas de veda para la flora y fauna de la zona, ni de aprovechamiento forestal.

La Secretaría de Pesca no realizó estudios para determinar las épocas y zonas de veda para la pesca en el área.

Décimo cuarto. Inconstitucionalidad del Programa de Manejo impugnado por indebida fundamentación y motivación. El Municipio actor enlista las subzonas del área de protección del PM impugnado; posteriormente, expone las actividades permitidas y no permitidas en las subzonas de preservación de playas y dunas costeras Isla Grande, y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de la Isla Grande.

Destaca que en la LGEEPA vigente al momento de declararse el ANP de Yum Balam, no se regulaba que en las declaratorias, ni en sus PM, se estableciera la división y subdivisión del territorio a través de subzonas; por lo que al haberse emitido el PM al amparo de la LGEEPA vigente en dos mil dieciocho, y establecerse con fundamento en ésta las subzonas, se está aplicando de manera retroactiva en perjuicio del Municipio actor al limita el uso y goce de la propiedad del Municipio impetrante.



Décimo quinto. Inconstitucionalidad del resumen del PM impugnado.

Aduce que, de la publicación del resumen del PM impugnado, no se desprende qué funcionario o persona lo emitió.

En ese sentido, señala que carece de un elemento esencial de validez, de contener el cargo, identidad, nombre y firma del funcionario que lo emitió, generando con ello incertidumbre jurídica hacia los gobernados.

Décimo sexto. Inconstitucionalidad del PM por transgredir la garantía de seguridad jurídica. Arguye que el PM debió ser publicado en su integridad, y no únicamente un resumen, ya que contiene lineamientos, actividades, disposiciones en materia de preservación, aplicación de densidades, tipos de usos, clasificación de construcciones y materiales.

Considera que el PM constituye una disposición administrativa que reúne las características de una norma en cuanto a ser abstracta, general e impersonal, por lo que no obstante lo dispuesto en el artículo 66 de la LGEEPA vigente en dos mil dieciocho, se debió publicar íntegramente en términos de los diversos 3 y 4 del Código Civil Federal.

En ese sentido, estima que el artículo 66 de la LGEEPA en comento, genera incertidumbre jurídica al establecer que solamente se publicará un resumen del PM.

Décimo séptimo. Incompetencia de la Comisión Nacional de Áreas Naturales para expedir el PM, e indebida fundamentación y motivación del acuerdo por el cual se da a conocer el resumen del PM. Estima que de conformidad con el artículo 65 de la LGEEPA, corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales la formulación del PM, y no así a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Agrega que lo anterior se corrobora con los artículos 72 y 73 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, que establecen la atribución de formular el PM a la secretaría en comento, y no a la aludida comisión.

Finalmente, redarguye que el hecho de que el acuerdo por el cual se da a conocer el resumen del PM, al fundarse en el artículo 66 de la LGEEPA, y señala



lar que es la comisión quien lo elaboró, incurre en una indebida fundamentación y motivación.

Décimo octavo. Inconstitucionalidad del PM por emitirse en contravención a las formalidades esenciales del procedimiento. No se tomaron en cuenta en la emisión del PM, las propuestas generadas por el Consejo Asesor, en contravención de los artículos 17 y 18 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.

Décimo noveno. Inconstitucionalidad del PM por inadecuada fundamentación y aplicación retroactiva de leyes.

A. El Municipio actor insiste en que, en el momento de emitirse la declaratoria de ANP, no se contenía en la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, que en el PM se establecería la división y subdivisión en zonas y subzonas, por lo que al establecerse esta regulación se está aplicando de manera retroactiva en perjuicio del Municipio actor las normas vigentes en dos mil dieciocho de la LGEEPA, incurriendo con ello también en una falta de fundamentación y motivación.

B. Aduce que el PM no promovió la participación de los habitantes, propietarios y poseedores de predios; de Gobiernos Estatales ni Municipales, ni de las organizaciones sociales, públicas y privadas y demás personas interesadas, en contravención a lo dispuesto por el artículo 73 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.

C. Colige que el PM no contiene los requisitos descritos en el artículo 66 de la LGEEPA, además de que no era factible que en éste se estableciera la delimitación, extensión y ubicación de las subzonas, lo que en todo caso se correspondía comprender en la declaratoria de ANP. En ese sentido, ninguna autoridad diversa al titular del Ejecutivo puede determinar las subzonas en que se dividirá un ANP.

D. Arguye que el PM no cumple con lo dispuesto por el artículo 76, fracción V, del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas,



del que se desprende que la delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas se deben señalar en la declaratoria.

Vigésimo. Indebida fundamentación del PM, del acuerdo y del anexo por el que se da a conocer. Aduce que en el PM no se expresan los datos de identificación de los convenios y convenciones citados (Convenio sobre la Diversidad Biológica; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas –Convención de Ramsar–, Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas), tales como los países signatarios, fecha de celebración, fecha de ratificación o aprobación por parte del Senado.

Indica que la omisión de esos datos constituye una indebida fundamentación y motivación tanto del acuerdo y su nexa, por los que se dan a conocer el resumen del PM.

Vigésimo primero. Indebida fundamentación del PM, del acuerdo y del anexo por el que se da a conocer el resumen del PM. Señala que el PM, el acuerdo y el anexo por el que se da a conocer el resumen de éste, se basan en disposiciones del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, sin especificar el articulado concreto que se aplicó en la emisión de dichos actos.

Aduce que la autoridad fue omisa en indicar cuales son los artículos del reglamento en cita que aplicó para la formulación y la emisión del PM.

Vigésimo segundo. Inconstitucionalidad del PM por violación al principio de legalidad. Establece que el PM impugnado limita y restringe las actividades de desarrollos inmobiliarios, y en general, la realización de obras y actividades en el ANP, sin dejar posibilidad alguna para que los particulares puedan desarrollarlas cumpliendo con los supuestos señalados en la LGEEPA, vulnerando con ello el principio de reserva de ley.

Aduce que los artículos 87 y 88 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, así como el 28 de la LGEEPA, permiten el desa-



rollo de obras de infraestructura y el desarrollo de actividades económicas, por lo que el PM se excede al prohibir las actividades en cuestión, como en el caso de la subzona de preservación de playas y dunas costeras de Isla Grande, en donde se prohíbe la construcción de obra pública o privada, con excepción de andadores, senderos y de clubes de playa y de infraestructura de apoyo a las actividades de conservación de las tortugas marinas; o como en el caso de la subzona de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales franja marina frente a Isla Grande, al prohibir la construcción de infraestructura, salvo palafitos para alojamiento de visitantes; o bien, en el caso de la subzona de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales Isla Grande, en cuyo caso prohíbe categóricamente la construcción de infraestructura, salvo la de servicios de apoyo, de instalaciones tipo palafitos para alojamiento de visitantes y apoyo a la operación del ANP.

3. TERCERO.—Admisión. En proveído de veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **212/2018** y designó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento. En proveído de veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, la instructora *admitió* la demanda de controversia constitucional y ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan la contestación respectiva.

4. CUARTO.—Contestación de la Cámara de Senadores: La Cámara de Senadores adujo en sustancia:

I. Contestación al capítulo denominado "Norma o acto impugnado". Los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de los artículos 46, y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, así como de los diversos 44 y 66 del mismo cuerpo normativos, vigente en dos mil dieciocho, son inatendibles e infundados, ya que el Municipio actor carece de interés para reclamarlas por violatorias de los derechos de los gobernados, habida cuenta que los preceptos controvertidos no guardan relación con la esfera constitucional de sus atribuciones.

II. Contestación al capítulo denominado "Preceptos constitucionales violados". Los actos reclamados no transgreden el artículo 14 de la Norma Suprema.



III. Contestación al capítulo VI de la demanda "Hechos que constan y que constituyen antecedentes de la norma impugnada". Los hechos marcados con los numerales 2 al 5, ni se afirman, ni se niegan por no contener hechos propios.

IV. Causal de improcedencia. Se actualiza la consistente en la falta de interés legítimo de la accionante para promover la controversia constitucional, en términos de lo previsto en los artículos 19, fracción VIII, y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Municipio actor carece de interés legítimo para reclamar violaciones a los derechos fundamentales de los habitantes del referido orden de gobierno municipal, pues la controversia constitucional sólo es procedente cuando existe una afectación a las atribuciones constitucionales de quien promueve dicho medio de control.

V. Análisis de fondo. En relación con la inconstitucionalidad de los artículos 46, y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, no se combate ninguna violación a la esfera de competencias que corresponden al Municipio actor. Si bien, el Alto Tribunal ha resuelto que mediante la controversia constitucional es posible alegar violación a cualquiera de los preceptos de la Constitución Federal, esto sólo es válido cuando se pudiera resentir una afectación en la esfera competencial de la accionante.

Misma situación ocurre en lo relativo a la inconstitucionalidad de los artículos 44 y 66 de la LGEEPA vigente en dos mil dieciocho.

5. QUINTO.—Contestación de la Cámara de Diputados. La Cámara de Diputados, substancialmente refirió lo siguiente:

I. Causas de improcedencia que se actualizan.

Primera. Extemporaneidad en la impugnación de la LGEEPA. El decreto impugnado reviste las características de un acto, ante lo particular, concreto e individual de sus efectos.



El propio promovente reconoció que el primer acto de aplicación de los artículos 46 y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, se realizó el seis de junio de ese mismo año, momento en que fue publicado en el D.O.F. el decreto impugnado. En este sentido, la demanda de controversia resulta extemporánea.

Aun en el supuesto de que el anterior acto de aplicación pudiera tener un diverso acto de aplicación, se trataría un acto ulterior de aplicación de la norma impugnada, por lo que con mayoría de razón sería extemporánea la presentación de la demanda de controversia.

Segunda. El Municipio promovente carece de interés legítimo para impugnar la LGEEPA. En relación con la alegada inconstitucionalidad de los artículos 46 y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, así como los diversos 44 y 66 del mismo cuerpo normativo vigentes en dos mil dieciocho, el Municipio actor no señala en concreto la afectación a su esfera competencial, ni cuando menos un principio de agravio, lo que de sí torna inviable la acción intentada.

Por otro lado, si bien el ente municipal sostiene la existencia de una afectación al derecho de audiencia efectiva de los propietarios y poseedores de diversos inmuebles que se encuentran en el ANP, de ahí no puede deducirse una afectación a la esfera competencial del actor, máxime que los conceptos de invalidez no se dirigieron a demostrar que la norma impugnada le afecta en su esfera de atribuciones, en el entendido de que el Municipio actor no cuenta con facultades para plantear argumentos tendentes a la defensa de sus gobernados.

Tercera. Cesación de efectos de diversos preceptos de la LGEEPA. En relación con los artículos 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, éstos fueron derogados, reformados y adicionados mediante decretos publicados en el D.O.F. el trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis, dieciséis de mayo de dos mil ocho, nueve de marzo de dos mil doce y diecinueve de enero de dos mil dieciocho, lo que trae como consecuencia la cesación de efectos de las normas impugnadas.



Cuarta. Improcedencia derivada de no poder combatirse omisiones de carácter legislativo. El Municipio actor también se duele que los artículos 46 y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, que no establecían de manera previa a la emisión de la declaratoria de un ANP, un mecanismo de defensa por virtud del cual, los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados localizados al interior del polígono del ANP, hicieran valer sus derechos.

Lo anterior constituye el reclamo de un acto negativo, esto es, una omisión legislativa; el medio de control constitucional intentado, sólo procede respecto de normas generales con el único objetivo de, en su caso, expulsarlas del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa declare su invalidez, por lo que no puede condenarse a los cuerpos legislativos del Estado mexicano a producir leyes a capricho de los promoventes.

II. Contestación a los conceptos de invalidez.

Primero. La LGEEPA no vulnera los incisos a), d), f) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tocante a los artículos primero, tercero y cuarto, el Municipio actor se duele que la Federación fue omisa en establecer las zonas de aprovechamiento y usos de suelo permitidos en la declaratoria de ANP, por lo que hacerlo con posterioridad en el PM impugnado, transgrede las facultades constitucionales previstas a favor del ente actor, ya que tales cuestiones debieran ejercerse de manera conjunta en la elaboración de un POE local e incluso en los Programas de Desarrollo Urbano a cargo del Municipio.

Contrario a lo anterior, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, restringe el empleo de las facultades municipales relacionadas con la urbanización y cambio de uso de suelo, no solamente en las leyes federales, sino también en las estatales; conforme a la LGEEPA, corresponde a la Federación el establecimiento de ANP nacionales, sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, excluyendo a las facultades municipales, por lo que no existe la alegada afectación a la esfera competencial del promovente.

Así, la inconstitucionalidad de los artículos 46 y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro carece de sustento, ya que estos



preceptos no vulneran el ámbito competencial municipal, en tanto fueron emitidos bajo la libertad configurativa del Congreso de la Unión para regular la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Segundo. La LGEEPA no vulnera el derecho de audiencia. En relación con la alegada inconstitucionalidad de los artículos 46 y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, así como los diversos 44 y 66 del mismo cuerpo normativo vigentes en dos mil dieciocho, el Municipio actor se duele que se hace nugatorio el derecho de audiencia en perjuicio de propietarios o poseedores de los predios ubicados en el ANP.

La declaración de un ANP no implica disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho de los poseedores o propietarios de los inmuebles ubicados en dicha área, por lo que debe entenderse como un acto de molestia, al cual no resulta constitucionalmente exigible el derecho a la audiencia previa; en este sentido, la LGEEPA al prever la participación de los propietarios y poseedores de inmuebles ubicados en el área para propiciar el desarrollo de la comunidad, previo a la declaratoria, vela por la garantía de audiencia previa y seguridad jurídica.

6. SEXTO.—Contestación del Poder Ejecutivo Federal. El Poder Ejecutivo arguyó en esencia lo siguiente:

1. Causales de improcedencia y sobreseimiento.

Primera. Se actualiza la extemporaneidad en la presentación de la demanda de controversia constitucional. El Municipio actor tuvo conocimiento del decreto impugnado desde el treinta de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, día en que participó en el proyecto de declaratoria, mediante la suscripción del convenio de coordinación con el Instituto Nacional de Ecología; de dicho convenio, dio cuenta una nota periodística publicada el treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, en el diario "Novedades" de Quintana Roo.

Además, mediante escrito de fecha once de abril de mil novecientos noventa y cuatro, el Municipio actor solicitó al presidente de la República establecer la declaratoria de ANP.



Bajo ese orden de ideas, al no haber interpuesto en tiempo y forma la demanda de controversia en contra del decreto impugnado, ésta resulta extemporánea.

Posteriormente, el trece de abril de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el "Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo", en cuya publicación se hizo referencia expresa al decreto impugnado, e incluso se detalló de manera simplificada el cuadro de construcción del ANP.

El decreto impugnado constituye una norma de naturaleza autoaplicativa o de aplicación incondicionada, por lo que desde su entrada en vigor trascendió a la esfera de competencias del Municipio actor.

En relación con el PM, el veintidós de octubre de dos mil trece, el Municipio actor suscribió un convenio de coordinación con el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la participación del Gobierno de Quintana Roo, con el objeto de establecer las bases para la instrumentación de un proceso tendente a la coordinación de políticas federales, estatales y municipales para la ordenación de la subzona de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam.

Segunda. Falta de legitimación del Municipio actor para reclamar en la vía la LGEEPA. El Municipio actor no alega una contradicción entre la LGEEPA y la Norma Fundamental, sino que impugna la primera con motivo de su aplicación a través del decreto impugnado alegando inconsistencias procedimentales, lo que se traduce en una falta de legitimación activa del ente actor para promover la presente vía.

Tercera. No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto. El decreto impugnado consiste en un acto administrativo de carácter general, emitido por el Ejecutivo Federal.

En ese sentido, el decreto impugnado reviste las características de una resolución administrativa, y no de un reglamento, ya que no se encuentra encaminado a desarrollar las disposiciones legales relativas al establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de ANP; así, dicha disposición



carece de generalidad y abstracción, ya que se individualiza para el conocimiento personal de los gobernados.

Así, se traduce en un acto administrativo con disposiciones autoaplicativas, las cuales desde su publicación imponen restricciones o modalidades a la propiedad de los bienes que se encuentran dentro del polígono del ANP; en consecuencia, el Municipio actor debió impugnarlo en un juicio contencioso administrativo federal, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Cuarta. Falta de interés legítimo del Municipio actor. Conforme a la controversia constitucional 72/2008, los entes municipales no tienen atribución para regular las ANP competencia de la Federación; en esa resolución se decidió que la superficie que afecta al parque nacional Tulum, detenta la naturaleza jurídica de un bien de dominio público de la Federación, respecto del cual las autoridades estatales y municipales no pueden regular el desarrollo urbano dentro de tal superficie.

Por otro lado, en el amparo en revisión 698/2010, la Primera Sala del Máximo Tribunal entró al estudio del tema de constitucionalidad de las facultades concurrentes en la materia ambiental/forestal entre los diversos órdenes de gobierno, para concluir que con las atribuciones que se prevén en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, no se invade competencia municipal alguna.

Así, en una interpretación armónica de los artículos 4, 5, fracciones I a III y VI, párrafos primero, segundo y antepenúltimo, 57 y 65, párrafo primero, de la LGEEPA, se puede advertir que la emisión del decreto impugnado y su PM, obedece al ejercicio de atribuciones en favor de autoridades federales, por lo que no puede haber invasión de competencia municipal alguna.

Así, los actos cuya invalidez se reclama no transgreden la esfera competencial del Municipio actor, lo que actualiza la causal de improcedencia alegada, misma que, si bien se relaciona con el fondo, es evidente, e impide entrar al fondo.

II. Contestación de los antecedentes expuestos en el escrito de demanda. Los hechos marcados con los numerales 1 y 2 ni se afirman ni se niegan por no ser propios; el 4 es cierto; y, 3 y 5 son falsos.



III. Consideraciones previas. Compete al Ejecutivo Federal delimitar las ANP de competencia federal, establecer las modalidades y limitaciones a las que se sujetará la misma, así como ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas.

El decreto impugnado es una disposición de orden público e interés social basado en el Plan Nacional de Desarrollo 1898-1994, que tiene por objeto la conservación de los ecosistemas de los recursos naturales que conforman una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo integral del país.

IV. Contestación al concepto de invalidez planteado por el Municipio actor.

Primero. Respecto de los conceptos de invalidez primero y segundo, se contestan de manera conjunta, al estar estrechamente vinculados en el sentido que no invaden competencias municipales. La LGEEPA establece el régimen de competencias concurrentes en materia ambiental, y conforme a ésta corresponde a la Federación la facultad decisoria para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las ANP federales, por lo que los Municipios no tienen atribuciones de zonificación, ordenamiento territorial y/o desarrollo urbano, ni tampoco en materia de conservación del territorio.

A) El PM competencia de la Federación, se define como el instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y administración de ANP.

Asimismo, existe una subzonificación, la cual consiste en el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se establece en el PM respectivo, y que es utilizado en el manejo de las ANP, con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente.

La regulación de dichas zonas no obedece a las necesidades o potencialidad que el Municipio estime de la población, sino a lo que la Federación determine en ejercicio de sus atribuciones y atendiendo al objeto que expresamente se prevé en el artículo 45 de la LGEEPA.



B) El establecimiento de un POE constituye el ejercicio de una facultad diversa a la emisión de PM de un ANP.

Así, cuando se pretenda que un POE local que incluya un ANP federal o parte de ella, será dicho POE el que sea elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Esto es, el POE es el que debe respetar la existencia de un ANP al estar condicionado para su emisión en la intervención de las autoridades de los distintos niveles de gobierno. En consecuencia, no existe la invasión de competencias alegada por el Municipio actor, pues el decreto impugnado y su PM, son resultado del ejercicio de atribuciones compelidas a la Federación.

En otro orden de ideas, el Municipio actor tuvo participación en la elaboración del PM impugnado, por medio del Consejo Asesor.

C) Contrario a lo sostenido por el ente actor, la zonificación debe establecerse en el PM, y no en la declaratoria del ANP, de conformidad con la LGEEPA vigente en dos mil dieciocho.

D) Para la definición de la subzonificación del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, se utilizaron entre otros, criterios como el valor ambiental de los espacios, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las comunidades locales, las actividades realizadas por los pobladores locales, la información recabada sobre aspectos físicos y biológicos del área, y, los sitios críticos para la conservación de ecosistemas y/o especies prioritarias.

En ese sentido se celebraron convenios de colaboración y concertación con el objeto de construir una comisión para apoyar las acciones de administración, conservación y desarrollo del Área de Protección de Flora y Fauna.

E) El Municipio actor sí participó en la emisión del decreto impugnado y su PM, ya que fue el propio actor quien por escrito de once de abril de mil nove-



cientos noventa y cuatro, solicitó al presidente de la República establecer la declaratoria formal.

Posteriormente, en fecha nueve de noviembre de dos mil dieciséis, se le entregó al Municipio actor el proyecto de resumen del PM para que emitiera comentarios; adicionalmente, el Municipio actor fungió como miembro del Consejo Asesor del ANP.

Ahora, de conformidad con los artículos 65, primer párrafo de la LGEEPA, y 72 de su reglamento en materia de ANP, es atribución de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la emisión del PM, siendo que dicha atribución no está condicionada ni sujeta de manera ineludible a la potestad de los participantes en su emisión.

Segundo. Los conceptos de invalidez tercero, cuarto, quinto y décimo octavo, se contestan de manera conjunta debido a que los actos impugnados no vulneran la garantía de audiencia del Municipio actor. El Municipio actor es omiso en acreditar el ser titular de derecho subjetivo alguno que pudiera verse afectado con la emisión del decreto impugnado.

Parte de la superficie que integra el Área de Protección de Flora y Fauna, se constituye por ejidos y propiedad privada, aguas de jurisdicción federal y terrenos nacionales.

Toda vez que el Municipio actor no acredita la transgresión de un derecho real, se denota que no se está en presencia de un acto privativo que compeliere al Ejecutivo Federal a efectuar diligencia administrativa alguna tendente a respetar la garantía de audiencia.

Suponiendo que se considera como acto privativo, el mismo opera en tratándose de propietarios y poseedores de predios afectados, pero no respecto del Municipio actor.

En otro orden de ideas, el artículo 58 de la LGEEPA por medio del cual se llevó a cabo el procedimiento para la emisión de la declaratoria del ANP, sí con-



templa el dar participación a los interesados al señalar de manera específica que previo a la emisión de dicha declaratoria, deberán ponerse a disposición del público en general los estudios que lo justifiquen e, incluso, solicitar la opinión de diversas entidades, dependencias y demás interesados.

Ahora, tocante a los artículos 65 y 66 de la LGEEPA vigente en dos mil dieciocho, sí contemplan la garantía de audiencia de los gobernados al darles participación respecto de la emisión del PM. Asimismo, mediante edictos publicados en el D.O.F. en fechas nueve, diez y once de noviembre de dos mil dieciséis, así como en el periódico "Reforma", se hizo del conocimiento del público en general que había concluido la elaboración del PM del ANP Yum Balam, con el objeto de otorgar garantía de audiencia a la población.

Aunado a lo anterior, se llevó a cabo una consulta pública respecto del PM.

En relación con el argumento de que el Municipio actor no participó en la elaboración del PM, es infundado. El treinta de agosto de dos mil dieciocho, se celebró el primer taller de consulta pública del PM del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam. Asimismo, el Municipio actor participó en el Consejo Asesor del ANP.

El PM fue emitido de conformidad con el artículo 66 de la LGEEPA, así como con el diverso quinto del decreto impugnado, cumpliendo con requisitos mínimos tales como descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del ANP, en el contexto nacional, regional y local, las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, así como con los programas sectoriales correspondientes; la forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en las mismas, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable; los objetivos específicos del ANP; la referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que está sujeta el área; los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar; y las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el ANP.



Los estudios que sirvieron de sustento para la emisión del PM, se publicaron en los sitios web <https://www.biodiversidad.gob.mx/publicaciones/librosDig/pdf/reservasBiosfera4.pdf> y <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/2/yumbalam.html>

A su vez, el resumen del PM contiene los planos oficiales del ANP en donde se encuentran establecidos los criterios de subzonificación, la metodología con que fue establecida la misma, las políticas de manejo por subzona, las actividades permitidas y no permitidas por subzona con la descripción detallada de sus características ambientales y del ecosistema, los planos oficiales con las coordenadas UTM Zona 16 con Datum de referencia ITRF08 y un elipsoide GRS80 de los vértices de la subzonificación del ANP.

Aunado a lo anterior, existen los "Lineamientos internos para la formulación, revisión y modificación de Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación", que establecen con claridad el procedimiento a seguir para la creación de un PM, en el cual queda plasmada la participación de la sociedad y las autoridades competentes, lo que se acredita con todo el contenido que existe en la página de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en la que se puede apreciar que sí existió consulta pública, garantía de audiencia, mesas de trabajo, opiniones, entre otras actividades, las cuales pueden ser consultadas en <http://www.cofemersimir.gob.mx/mirs/28494>.

No debe pasar desapercibido que el Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, se encuentra protegida internacionalmente a través de la declaración de "Humedal de importancia internacional", y registrado en la lista de humedales de importancia internacional, bajo el número 1360, establecida con arreglo al artículo 2.1 de la Convención sobre Humedales, Ramsar, Irán, 1971, el dos de febrero de dos mil cuatro.

La convención de referencia entró en vigor en México el cuatro de noviembre de mil novecientos ochenta y seis.

Tercero. Con relación a los conceptos de invalidez sexto, séptimo, octavo y noveno de la demanda, se contestan de manera conjunta manifestando que no es cierto que se dé una inadecuada fundamentación al decreto



a través del cual se hizo la declaratoria de ANP Yum Balam, o que existan vicios de procedimiento en los términos planteados por el ente municipal actor. De los conceptos de invalidez en respuesta, se aprecia que de ninguna manera se controvierte la competencia del Ejecutivo Federal para la emisión del decreto reprochado.

Por otro lado, la cita de un precepto inaplicable no lleva necesariamente a concluir que la resolución se encuentre indebidamente fundada, si en ella se citan otros que sean suficientes para sustentarla.

Así, el hecho que se hubiere citado la fracción III del artículo 2 de la LGEEPA vigente en la declaratoria de ANP, no se traduce en una violación o motivo de inconstitucionalidad alguna, pues del contenido de dicha fracción se advierte que tiene congruencia con el objetivo de la emisión de tal ordenamiento legal, pues efectivamente el cuidado de los sitios necesarios para asegurar el mantenimiento e incremento de los recursos genéticos de flora y fauna silvestre y acuáticas frente al peligro de deterioro grave o extinción, es el objetivo perseguido a través del establecimiento del ANP.

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 61 de la LGEEPA, el decreto impugnado se inscribió en el Registro Público de la Propiedad Federal el nueve de junio de mil novecientos noventa y nueve, bajo el número 21, a fojas 235 a 241, del tomo III, sección V, del Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Estado de Quintana Roo.

Cuarto. Los conceptos de invalidez identificados como décimo y décimo primero se contestan de manera conjunta al estar estrechamente vinculados, toda vez que al no haberse emitido el PM del ANP dentro del término que precisa el artículo segundo transitorio del decreto impugnado, en nada afecta la esfera competencial del Municipio actor. Ninguna afectación a la esfera competencial del Municipio actor puede irrogarle el no haberse emitido el PM dentro del término que se precisa en el artículo segundo transitorio del decreto impugnado y en el diverso 65 de la LGEEPA, es decir, el de trescientos sesenta y cinco días naturales, ya que no existe sanción alguna para el caso.

La subsistencia y naturaleza jurídica del ANP no está condicionada a la existencia del PM, pues aquella ya fue determinada por el presidente de la Re-



pública a través de la declaratoria correspondiente y, por tanto, no puede pretenderse que la inexistencia de un PM o su emisión tardía, puedan tener aparejado un resultado como lo es dejar sin efectos dicha declaratoria presidencial.

De esta manera, los destinatarios de la declaratoria de ANP no tienen un derecho adquirido para que ésta se retrotraiga con motivo de la falta de Programa de Manejo, y por lo contrario, es la sociedad en general la que tiene el derecho a que dicha ANP subsista para preservar el medio ambiente, aun cuando no se hubiese expedido el PM, por lo que no es dable que opere la caducidad como lo alega el Municipio actor.

Quinto. Los conceptos de invalidez marcados como décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, décimo noveno, vigésimo, vigésimo primero y vigésimo segundo se contestan de manera conjunta, toda vez que el PM impugnado no transgrede el principio de seguridad jurídica. Contrario a lo sostenido por el ente actor, no se vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que sí se dio participación a los gobernados y demás organizaciones sociales.

Asimismo, se celebraron sendos convenios de participación o acuerdos de coordinación, tales como el acuerdo de coordinación celebrado entre el Estado Federal, a través de la Semarnat por conducto de la Dirección Regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, representado por el secretario de Ecología y Medio Ambiente, y el Municipio de Lázaro Cárdenas, celebrado el veintidós de octubre de dos mil trece; Convenio Marco de Coordinación celebrado entre el Ejecutivo Federal por conducto de la Semarnat y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo de once de marzo de dos mil catorce; acuerdo de coordinación con el objeto de establecer de manera conjunta acciones y proyectos que contribuyan a fortalecer el establecimiento, manejo, protección y desarrollo sustentable de las ANP competencia de la Federación y estatales, así como los humedales de importancia internacional y de aquellas otras regiones que por sus características se determinen prioritarias para la conservación que se encuentren dentro de la circunscripción territorial del Estado de Quintana Roo, que celebraron el Ejecutivo Federal a través de la Semarnat por conducto de la Conanp, con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, de siete de noviembre de dos mil diecisiete.



Adicionalmente, no existe disposición legal alguna que obligue a la autoridad para citar los datos específicos y concretos de los convenios celebrados en el PM.

Por otro lado, no existe afectación alguna a la esfera competencial del Municipio actor con el establecimiento de zonas, subzonas, zonas núcleo o de amortiguamiento contenidas en el PM, ya que con éstas se busca la protección de los ecosistemas de la región, razón por la cual se establece la prohibición y permisión de actividades en cada una de las zonas establecidas.

En otro orden de ideas, si bien en el artículo segundo del decreto reclamado se estableció que la administración, conservación, desarrollo y vigilancia del ANP, quedaba a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, también lo es que en el caso ha de estarse a que la autoridad sustituta de dicha dependencia federal es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a quien se le encuentra adscrita como órgano desconcentrado la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se atrajo la competencia en materia ambiental que la otrora Secretaría de Desarrollo Social detentaba, razón por la cual, de conformidad con el artículo 32 Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es esta secretaría quien actualmente cuenta con atribución para conocer en materia de ANP, y por conducto del órgano desconcentrado Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Bajo una diversa línea argumentativa, no existe exigencia para que se publique íntegramente el PM; por el contrario, de conformidad con el artículo 65 de la LGEEPA, basta con la publicación de un resumen del PM.

Contrario a lo sostenido por el Municipio actor, en el PM sí se precisaron los nombres y firmas de los funcionarios que lo emiten, al final del apartado transitorios, en el diverso de rúbrica, se desprenden los datos relativos a quienes en el mismo intervinieron.

Por otro lado, en la Ciudad de Kantunilkin, en el Municipio de Lázaro Cárdenas, el día siete de diciembre de dos mil dieciséis, se firmó minuta de trabajo



con la asistencia del presidente municipal, representantes de Conanp, usuarios, pobladores, ejidatarios, personas morales interesadas, representantes de organizaciones de los diferentes sectores de la sociedad del Municipio, en la que consta que se dio el espacio para la participación de los asistentes, así como la constitución del Consejo Asesor para la participación de sus integrantes en el PM del ANP.

Finalmente, el PM no excede, ni se extralimita a lo establecido en los artículos 87 y 88 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, al establecer las acciones prohibidas y permitidas, ya que es precisamente este instrumento en el que se debe realizar, cuestión reforzada por los propios ordinales en cita.

7. SÉPTIMO.—Cierre de instrucción. El procedimiento en la controversia constitucional fue sustanciado, por lo que a partir de las nueve horas del veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, en la que en términos del artículo 34 de dicho ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se admitieron las diversas pruebas documentales que en copia simple y certificada, exhibieron las partes; asimismo, habiéndose abierto el periodo de alegatos, se tuvieron por presentados los que formularon las delegadas de la Cámara de Senadores y del Poder Ejecutivo Federal, así como del delegado de la Cámara de Diputados; y se puso el expediente en estado de resolución.

8. OCTAVO.—Avocamiento en Sala. La Ministra instructora presentó dictamen en el que consideró que el asunto no corresponde al conocimiento del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, mediante acuerdo de trece de noviembre de dos mil veinte, el Ministro presidente, ordenó el envío del asunto a la Primera Sala de este Alto Tribunal.

9. NOVENO.—Amicus Curiae. Con fecha veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, un escrito firmado por Daniel Camilo Thompson Poo, quien se ostenta como abogado de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y Gustavo Alanís Ortega, quien refiere ser director general del Centro Mexicano de Derecho Ambiental Asociación Civil (Cemda), mediante el cual realizan diversas manifestaciones con relación a la presente controversia constitucional bajo la figura de "*amicus curiae*".



10. En el documento de referencia, esencialmente se manifestó lo siguiente:

I. Antecedentes.

Yum Balam es un Área Natural Protegida decretada en 1994, con una superficie de 154 mil hectáreas, reconocida principalmente por los servicios ambientales y biodiversidad que dan un importante valor universal desde el punto de vista de la conservación.

Yum Balam se integró a la lista de sitios de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar) debido a su riqueza en humedales costeros, conectividad y amenazas del turismo masivo; es de vital importancia para el ciclo de vida de tortugas marinas en peligro de extinción de acuerdo con la Convención Interamericana para la protección y conservación de Tortugas Marinas (CIT); forma parte del extremo septentrional al norte del Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM), es una región prioritaria por sus características terrestres, marinas e hidrológicas y un Área de Importancia para la Conservación de las Aves (AICA); y, además, es reconocida y regulada por la Unidad de Gestión Ambiental 131 del Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y el Caribe.

Las causas que motivaron su creación y objeto de manejo es la conservación de hábitats de humedales marinos-costeros que contienen una alta diversidad neotropical, de especies endémicas y de especies en peligro de extinción.

II. Objetivo de la intervención.

El objetivo es ofrecer razonamientos de interés público y recordar las obligaciones internacionales del Estado Mexicano que exigen la protección del derecho al ambiente sano.

III. Importancia del Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam".

Los ecosistemas del área van desde selvas, sabanas, cenotes, lagunas y dunas costeras, hasta manglares, pastos marinos y arrecifes coralinos y brin-



dan diversos servicios ambientales de regulación climática; aprovisionamiento de alimentos y compuestos genéticos; servicios culturales; de soporte y mantenimiento de la biodiversidad.

i) Yum Balam como soporte de la biodiversidad y ecosistemas neo tropicales. Yum Balam es un sitio de gran riqueza florística neotropical con especies amenazadas y en la lista de especies en riesgo (NOM-059-SEMARNAT-2010), así como también es un hábitat para especies en peligro de extinción como tortugas marinas carey (*Eretmochelys imbricata*) y caguama (*Caretta caretta*) que anidan y desovan en las Islas de Holbox y Grande, cocodrilos y de mamíferos terrestres como jabalí, monos arañas y aulladores, venado cola blanca, viejo de monte, el oso hormiguero y el tapir.

ii) Los ecosistemas de Yum Balam como reguladores del clima regional y global. Los servicios ambientales (SA) que proveen los arrecifes coralinos se estiman en 2,7 billones de dólares al año. Por otro lado, los humedales costeros de Yum Balam también brindan servicios de regulación climática global debido a que los humedales costeros son los principales almacenes de carbono azul en el planeta.

iii) Yum Balam como hábitat de especies necesarias para la provisión de alimentos. La remoción y/o degradación de los ecosistemas de manglares, pastos marinos, lagunas, bahías y arrecifes afecta a su vez a otros servicios ambientales relacionados con la seguridad alimentaria al ser zonas de crianza de distintas especies de peces comerciales y funcionales.

iv) Yum Balam como un servicio cultural, de recreación y belleza escénica. Las aves, la playa, la fauna terrestre y marina, así como la comida y actividades recreativas son parte de los servicios culturales y de belleza escénica que brinda Yum Balam. Se generan empleos por la industria de turismo, (servicios hoteleros, actividades acuáticas marinas, buceo deportivo, restaurantes y recorridos). Como ejemplo, el tiburón ballena (*rhincodon typus*) es aprovechado desde el punto de vista turístico realizándose rutas para su avistamiento. Se han incrementado las visitas a 18 mil turistas anuales relacionados al avistamiento del tiburón ballena en Yum Balam desde el dos mil doce.



IV. Impactos y amenazas socio-ambientales.

i) Amenazas e impactos sinérgicos y acumulativos. Los impactos acumulativos pueden identificarse como: a) concentraciones de contaminantes en un cuerpo de agua o en el suelo o sedimentos; b) la reducción del caudal de agua en una cuenca debido a múltiples retiros; c) los aumentos en la carga de sedimentos en una cuenca, laguna o cuerpos de agua, así como el aumento de la erosión; d) la interferencia con las rutas migratorias o movimiento de la fauna silvestre; e) el aumento de la presión sobre la capacidad de carga o la supervivencia de especies indicadoras en un ecosistema; f) la reducción de la población silvestre causada por el aumento de la caza, cambios de usos de suelo, deforestación, urbanización, entre otros; g) los impactos sociales secundarios o inducidos, por ejemplo la inmigración, contaminación, tráfico marino, entre otros; y, h) los impactos por la crisis climática.

ii) Amenazas e impactos por crisis climática. La región es considerada como zona de alto riesgo ante el cambio climático por su vulnerabilidad a inundaciones. Con el incremento del nivel del mar, debido al derretimiento de los hielos polares, los ecosistemas costeros se enfrentan a un riesgo de pérdida del hábitat.

iii) Amenaza por proyectos mega-turísticos y sus impactos multiplicadores. La principal amenaza de Yum Balam es el interés de crear dentro del área un proyecto mega-turístico de veintiún mil cuartos de hotel, carreteras, puentes, dragado para canales de navegación de embarcaciones, entre otras infraestructuras de servicios urbano-turísticos.

iv) Impactos en humedales como ecosistemas protegidos por el derecho internacional.

Manglares y pastos marinos. Las principales amenazas de los manglares son por contaminación debido a los sedimentos y niveles elevados de nutrientes. Estos factores se relacionan al no tratamiento de aguas servidas y escorrentía por el uso de agroquímicos.

Arrecifes de coral. Los arrecifes de coral se encuentran entre los ecosistemas más importantes y ricos en biodiversidad del planeta. Brindan servicios



de provisión de alimentos, regulación climática, culturales y de protección de las comunidades costeras como las que se ubican en el área. A nivel global mil millones de personas y el 25% de la vida marina dependen directamente de los arrecifes de coral, sin embargo, el ecosistema está en una crisis sin precedentes.

v) Impactos y amenazas a cuerpos de agua. Existen impactos de descargas de aguas residuales sin tratarse en cuerpos de agua en la Isla de Holbox. En la isla se identificó la existencia de malas condiciones con niveles tróficos altos en los sitios como la Caleta y las lagunas ubicadas detrás de los hoteles por descargas de aguas negras. Otra amenaza regional para la zona norte de Quintana Roo, es la contaminación y salinización de los cuerpos de agua.

vi) Impactos y amenazas socio-ambientales.

Migración y crecimiento poblacional. Estudios regionales demuestran que el turismo masivo puede tener cambios demográficos rápidos que hacen necesaria la generación de mayores servicios, viviendas y recursos naturales. Se calcula que de generarse un desarrollo turístico intensivo en Holbox y áreas circundantes se podría transformar su población aceleradamente.

Contaminación. En el Estado de Quintana Roo se concentran los desechos por consumos del mega-turismo principalmente por residuos sólidos de un solo uso que contamina cuerpos de agua, mares y océanos. El 56% de los desechos plásticos provienen de empresas embotelladoras como Coca-Cola, PepsiCo y Nestlé y sus principales consumidores son los más de veinte millones de turistas anuales.

Sector pesquero. En estudios pesqueros en la zona de Holbox y Chiquilá se identifica una sobrepesca en la región e impactos negativos relacionados al turismo debido a que se ven limitados en el acceso y uso de playas por algunos hoteles de la zona. Para este sector se ha recomendado generar Programas de Manejo Sustentable que fortalezca, tanto al pescador como a la biomasa de peces para asegurar su permanencia a través del tiempo.



Impactos a grupos vulnerables y de género. Poblaciones indígenas y comunitarias en pobreza o pobreza extrema sufren cambios por la migración y conflictos de género asociados. Los medios de vida (pesqueros, agrícolas o de subsistencia) y las dinámicas socioculturales se alteran. La población sufre problemas de drogadicción, masculinización laboral, acoso y violencia sexual a mujeres.

Pérdida y sustitución de economías locales. El desarrollo turístico mal planeado y a gran escala tiene impactos sobre la economía de las poblaciones locales al ser desplazadas por la infraestructura de servicios y actividades turísticas.

Especulación y mercado de tierras. Uno de los efectos del turismo es la especulación económica y la creación de un nuevo mercado de tierras que trastoca aspectos culturales y medios de vida locales.

V. Interés público de Yum Balam.

El interés público de Yum Balam se relaciona con el beneficio social, la utilidad pública y el interés colectivo, de los ecosistemas, especies y recursos naturales que se generan dentro de su poligonal y su zona de influencia. Se caracteriza por satisfacer una necesidad común relacionada con los bienes y SA que brindan a la población regional y global. La Constitución Mexicana reconoce a la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, ésta tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular en beneficio social los elementos naturales con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

i) Inviabilidad de la pretensión del Municipio Lázaro Cárdenas. Las pretensiones del actor de la controversia constitucional (el Municipio Lázaro Cárdenas) trastocan el interés público por ser de bienes originarios de la Nación, que, si bien en la actualidad son propiedad privada y de ejidatarios, éstos fueron de forma progresiva protegidos mediante el área por ser recursos naturales prioritarios para la conservación de ecosistemas y el bienestar público.



ii) Desarrollo urbano controlado y sustentable. Hablar de un desarrollo urbano sostenible significa que la consecución de ese fin común no queda reservado a una sola figura planificadora, ni a una sola actividad, pues afecta a las decisiones relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, es decir, es omnicomprensiva de los hitos sucesivos en que se exteriorizan las decisiones y actuaciones en materia urbanística.

iii) Incompatibilidad entre proyectos de turismo masivo y el interés público de conservación. Los proyectos de turismo masivo, son notoriamente incompatible en el polígono de Yum Balam, ya que éste atiende a las modalidades que se dictaron bajo el decreto de creación del Área Natural Protegida y Sitio Ramsar en beneficio social e interés público, donde no es compatible un nuevo centro de población, por lo que resulta una vulneración al Estado de derecho. Los impactos de un cuarto de hotel tienen un efecto multiplicador poblacional de ocho a catorce personas más por cada cuarto de hotel. Es decir, que pudiera acumularse un incremento demográfico para la región de entre ciento sesenta mil a doscientos noventa mil habitantes más.

La Ley General de Vida Silvestre prohíbe eliminar, rellenar, trasplantar, cortar o realizar cualquier trabajo que afecte el flujo hidrológico de los manglares o los ecosistemas interconectados hidrológicamente como lagunas, dunas, pastos marinos, playas, arrecifes. De construirse la infraestructura hotelera masiva y canales de navegación sería incompatible porque se alteraría la productividad natural de los ecosistemas que conforman Yum Balam se afectaría a la capacidad de carga natural, a las zonas de anidación, reproducción, refugio y alimentación de especies en riesgo.

iv. Límites estructurales al desarrollo económico. El desarrollo económico es un derecho susceptible de ser limitado en aquellas situaciones en que pueda verse comprometido con fines constitucionalmente valiosos, dentro de los cuales se destaca el derecho a un medio ambiente sano y a un equilibrio ecológico, lo que supone que ambos derechos deben ser conciliados en cada caso particular con la finalidad de evitar que uno prevalezca sobre el otro. En esa tesitura, el concepto de desarrollo sustentable no debe ser una simple incorporación al texto legal, sino que debe entrañar transformaciones profundas



en el orden jurídico y, por tanto, debe constituir un factor determinante en el análisis de constitucionalidad de los Tribunales Constitucionales.

VI. Facultades y competencias de la Federación y Municipios

i. Facultades de la Federación. El régimen aplicable a las áreas naturales protegidas se encuentra previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en la cual se prevé que el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene la facultad de promover el establecimiento de áreas naturales protegidas, así como organizar, regular y administrar dichas áreas para fomentar la protección, restauración, conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales y, con ello, garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

En el caso específico, Yum Balam es una área de carácter federal que conforma un área de importancia ambiental cuyas características son torales para la protección del ambiente ya sea por los ecosistemas que ostenta como por la variedad biológica que albergan estos ecosistemas y los servicios ambientales que otorga a la sociedad, y cuyo cuidado corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en términos del decreto de creación y el Programa de Manejo.

ii. Facultades municipales. La fracción V, del artículo 115 de la Constitución General, establece que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, participar en las creación de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en dicha materia, entre otras.

De tal forma, la competencia de los Municipios fuera de su ámbito territorial, es decir, los centros de población sólo se sujetan a un ámbito participativo que no limitan ni restringen las facultades de la Federación, especialmente en lo relativo a las áreas naturales protegidas cuya competencia está estipulada



en la ley marco, es decir, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que le da un poder de dirección a la Federación en esta materia.

iii. Tulum. En la controversia constitucional 72/2008, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se consideró que la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, establece un régimen de concurrencia 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 a las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participar en la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Así al determinar el régimen jurídico aplicable al Parque Nacional Tulum, la Suprema Corte aludió que éste se trataba de un bien de uso común considerados, así por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de acuerdo con la fracción III del artículo 46 de ésta misma, ya que los "parques nacionales" se consideran áreas naturales protegidas las cuales se definen en términos del artículo 3o., fracción II, y 44, primer párrafo, de la misma ley en cita, como las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la ley.

VII. Marco jurídico internacional: Estándares de derechos humanos y de derecho ambiental.

i) Sistema de Naciones Unidas. El derecho al ambiente sano está incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual estableció en su artículo 25 que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagró en el artículo 12 el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, considerando como medida necesaria el mejoramiento del medio ambiente. La Declaración de Estocolmo de 1972 consagró "los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso, el derecho a la vida misma".



ii) Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En el 2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), en su Opinión Consultiva OC 23/17, decidió que "[l]os Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio, para lo cual deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente". La CoIDH, además, reconoció que existe "una relación innegable" entre los derechos humanos, la protección del medio ambiente y los efectos adversos del cambio climático. Por último, la CoIDH advirtió que "existen una multitud de obligaciones específicas" en el derecho internacional ambiental, incluyendo "el manejo [del] cambio climático [y] la emisión de gases tóxicos".

iv) (sic) Principios de los derechos humanos y del derecho al medio ambiente.

Principio pro-persona. Tanto por la relevancia de los ecosistemas, como por los bienes y SA que integran a Yum Balam es necesario que se prevenga el mayor alcance normativo a fin de respetar el derecho humano a un ambiente sano con equidad intergeneracional.

Principio de progresividad y no regresión. La pretensión del Municipio es a todas luces una medida regresiva que afectará los ecosistemas y servicios ambientales de Yum Balam por la degradación y los otros problemas ambientales que generará permitir el cambio de vocación y uso de suelo, esto es, que contraviene el estándar de protección del derecho al medio ambiente sano.

Principio de equidad intergeneracional. Aplicar el principio de equidad intergeneracional es de gran relevancia para la protección de Yum Balam, ya que por un lado nos encontramos con escenarios de pérdida de biodiversidad y degradación de ecosistemas y, por el otro lado, la urbanización en un entorno de alto valor natural que rompería con la dinámica hídrica y conectividad biológica del sitio.

Principio de precaución. Las decisiones administrativas mencionadas en este litigio, afectan de manera cierta pero indeterminada los ecosistemas de la zona, lo cual requiere que se dé una protección efectiva y oportuna por parte del sistema judicial mexicano, optando por una sentencia que mantenga el



equilibrio ecológico de la zona y que impida dar pie a cambios en el uso del suelo y proyectos mega turísticos que atenten las características ecológicas del sitio de importancia internacional.

Principio de prevención. La prevención de daños ambientales, se entiende como la responsabilidad que tienen los Estados de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción no causen daños al medio ambiente, tanto de sus propios Estados como de zonas fuera de su jurisdicción.

v) Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). El acuerdo trilateral habla de la necesidad de reconocer la importancia de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, servicios ambientales y el papel clave que juega su protección en términos del comercio, promoción y fomento a la conservación, ordenamiento, políticas jurídicas y uso sostenible de la biodiversidad. Incluso, se clarificó que en términos de la Convención Ramsar se seguiría el procedimiento de añadir, ampliar, modificar, retirar o reducir los límites de los humedales únicamente en caso de motivos urgentes de interés nacional.

vi) Convención de Diversidad Biológica (CDB). Indica que los Estados Parte, como México, deben promover la protección de los ecosistemas y biodiversidad, atendiendo al más alto nivel de diversidad, el número de especies endémicas o amenazadas, la importancia económica, cultural y científica y de acuerdo con los procesos biológicos y evolutivos.

vii) Convención Ramsar. México como Estado Parte está obligado a elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca a la conservación y uso racional de los humedales. Yum Balam, al contener especies en peligro de extinción, amenazadas o con protección especial, así como bienes y servicios ambientales debe considerar la mayor legalidad, precaución, prevención y restauración posible.

México ha tenido tres misiones de asesoramiento por parte de oficiales de la Convención Ramsar y en conjunto con representantes de otros acuerdos multilaterales. En el dos mil once, se llevó a cabo una misión de asesoramiento en el Parque Nacional Cabo Pulmo. Las recomendaciones fueron la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como medida para lograr el manejo efectivo de sitio de importancia internacional por su diversidad biológica. En la



compleja actualidad de recursos y ecosistemas degradados, cambio climático, pandemia y corrupción, es necesario evaluar la viabilidad de obras y proyectos para no acelerar la sexta extinción masiva de las especies.

viii) Convención Interamericana para la Protección y Conservación de Tortugas Marinas (CIT). Yum Balam está reconocido como un elemento de la CIT debido a que existen especies de tortugas marinas que desarrollan parte de su ciclo de vida en las costas de la Isla Grande, la Isla Chica y el poblado de Holbox. Este acuerdo multilateral reconoce la necesidad de recuperar y proteger a las especies de tortugas marinas y a restringir las actividades humanas que puedan afectar gravemente a las tortugas marinas.

ix) Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe (Convenio de Cartagena). Este tratado internacional obliga a las Partes, como México, a que se adopten en lo individual o conjuntamente, todas las medidas adecuadas para proteger ecosistemas sensibles, raros, vulnerables, así como hábitat de las especies diezmadas, amenazadas o en peligro de extinción.

x) Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). La CMNUCC tiene por objetivo principal lograr la estabilización de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en niveles no peligrosos en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, se asegure la producción de alimentos y se permita que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

11. Mediante auto de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, la presidencia de esta Primera Sala de este Alto Tribunal, ordenó el avocamiento del presente asunto y remitió los autos a la ponencia designada.

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-



ción; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción II, *a contrario sensu*, y punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional en la que, en atención al sentido del fallo, resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, dado que en el caso sólo subsistirá el estudio de un acto que no reviste las características de una norma general.

13. SEGUNDO.—Precisión y existencia de los actos impugnados. De la demanda de controversia constitucional, se aprecia que el Municipio actor señaló como actos impugnados, los siguientes:

"1. Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo, publicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo, publicado el 5 de octubre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación (el 'Programa Impugnado'). Esa norma se impugna con motivo de su publicación.

"2. Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 5 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1994. Esa norma se impugna con motivo de su primer acto de aplicación, sucedido a través del acto 1 anterior.

"3. Los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 1994, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 2 anterior.

"4. Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 1 anterior."

14. No obstante, del análisis integral, tanto de la demanda como del resto de las constancias que obran en el expediente, se aprecia que el Municipio actor, además de lo anterior, reclama también la invalidez del resumen del Programa de Manejo del APFF; esto es, demandó la invalidez del Programa de Manejo a par-



tir de la publicación *de su resumen* en el Diario Oficial de la Federación el cinco de octubre de dos mil dieciocho.

15. De la consulta del Diario Oficial de la Federación, se desprende que el *resumen* se publica bajo la denominación "Acuerdo por el que se da a conocer el resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo".

16. De conformidad con el último párrafo del artículo 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la secretaría tiene la obligación de dar a conocer el Programa de Manejo de un Área Natural Protegida, mediante la publicación de un resumen;¹ en línea con lo anterior, el artículo 76 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, establece el contenido del resumen en cuestión.²

17. De lo anterior se tiene que el Programa de Manejo y su resumen son un mismo acto, ya que como quedó expuesto, el segundo es el medio para que la secretaría cumpla con su obligación de publicitar al primero, por lo que se dará cuenta de manera conjunta de los mismos.

¹ **Artículo 66.** El Programa de Manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

"...

"La secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, un resumen del Programa de Manejo respectivo y el plano de localización del área."

² **Artículo 76.** Una vez que se cuente con el Programa de Manejo del área protegida, la secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica un resumen del mismo, que deberá contener lo siguiente:

"I. Categoría y nombre del Área Natural Protegida;

"II. Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la declaratoria respectiva;

"III. Plano de ubicación del Área Natural Protegida;

"IV. Objetivos generales y específicos del programa;

"V. Delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas establecidas y señaladas en la declaratoria; y,

"VI. Las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades que se desarrollan en el Área Natural Protegida."



18. Hecha esta precisión, la existencia de los actos reclamados está acreditada con:

	Acto reclamado	Existencia acreditada con
1	<p>Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo.</p> <p>Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo.</p>	Diario Oficial de la Federación, Tomo DCCLXXXI, No. 5, de cinco de octubre de dos mil dieciocho.
2	Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 5 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1994.	Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXXIX, No. 4, de seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro.
3	Los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 1994.	Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXII, No. 19, de veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y ocho.
4	Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018.	Artículo 44. Diario Oficial de la Federación, Tomo DCCXVI, No. 17, de veinticuatro de mayo de dos mil trece. Artículo 66. Diario Oficial de la Federación, Tomo DXIX, No. 10, de trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis.

19. La publicación en el Diario Oficial de la Federación hace prueba plena en términos de la jurisprudencia 2a./J. 65/2000, de la Segunda Sala de esta Suprema



Corte, que esta Primera Sala comparte, de rubro: "PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN."³

20. TERCERO.—Oportunidad. Se procede analizar si la presente controversia constitucional fue promovida oportunamente, con la indicación de que este análisis se realizará a partir del orden de actos reclamados propuesto por el Municipio actor.

21. (i) Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, y su resumen.

22. Como punto de partida, es necesario fijar la naturaleza jurídica del acto reclamado, pues de conformidad con el artículo 21 de la ley reglamentaria en la materia, será ésta la que determine la hipótesis para realizar el cómputo de la oportunidad.

23. El criterio de identificación de normas generales para efecto de la materia de la controversia constitucional consiste en analizar sus supuestos formales de creación y sus características materiales;⁴ ello, a fin de determinar si, con independencia del nombre o denominación asignado, lo que se impugna es un acto o una norma jurídica que cuente con las características de generalidad, permanencia y abstracción.⁵

³ Novena Época. Registro digital: 191452. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, materia común, tesis **2a./J. 65/2000**, página 260.

⁴ Análogas consideraciones sostuvo esta Primera Sala al resolver el recurso de reclamación en controversia constitucional 65/2020-CA, fallado en sesión correspondiente al once de noviembre de dos mil veinte.

⁵ Al respecto véanse las tesis siguientes: "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO DEBE OTORGARSE RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS. Tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las controversias constitucionales la suspensión no debe otorgarse respecto de normas generales, cuando en un juicio de esa naturaleza se controvierta un acto formalmente administrativo, en atención a que éstos pueden ser materialmente legislativos, es decir, que trasciendan a la esfera de los gobernados como lo hacen las leyes, por estar dirigidas a un número indeterminado de ellos, para resolver sobre la pertinencia de suspender sus efectos debe verificarse



24. Al aplicar este criterio al caso concreto, de inicio, se advierte que el Programa reclamado, así como su resumen, citó como fundamentos normativos para su expedición los artículos 32 Bis, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;⁶ 66, último párrafo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;⁷ 76 de su Reglamento en Materia

si participa de las características de los actos materialmente legislativos: 1. generalidad, 2. permanencia, y 3. abstracción, toda vez que para que un acto formalmente administrativo tenga la naturaleza de una norma general es necesario que con su emisión cree, modifique, extinga o regule situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley, así como que sólo pueda ser derogado o abrogado por normas posteriores de superior o igual jerarquía que así lo declaren expresamente o que contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores.". (Tesis P. XVIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1301, número de registro digital: 167351).

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.". (Tesis P./J. 23/99, *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 256, número de registro digital: 194260).

⁶ "Artículo 32 Bis. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"VII. Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales."

⁷ "Artículo 66. El Programa de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

"...



de Áreas Naturales Protegidas⁸ y 5o., fracción XXV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,⁹ (todos los anteriores en su texto vigente al cinco de octubre de dos mil dieciocho), en los que se establecen las facultades de la secretaría en mención para organizar y administrar las Áreas Naturales Protegidas, así como para publicar en el Diario Oficial de la Federación el respectivo Programa de Manejo.

25. Ahora, de la lectura del programa en cuestión, cuyo resumen se publicó el cinco de octubre de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación, se tiene que el objetivo general del documento es el de constituir el instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del Área Natural Protegida con el carácter de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam. Como objetivos específicos se prevén los siguientes:

"Protección. Favorecer la permanencia y conservación de la diversidad biológica del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, a través del establecimiento y promoción de un conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar el deterioro de los ecosistemas.

"Manejo. Establecer políticas, estrategias y programas, con el fin de determinar actividades y acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos de

"La secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, un resumen del Programa de Manejo respectivo y el plano de localización del área."

⁸ **"Artículo 76.** Una vez que se cuente con el Programa de Manejo del área protegida, la secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica un resumen del mismo, que deberá contener lo siguiente:

"I. Categoría y nombre del Área Natural Protegida;

"II. Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la declaratoria respectiva;

"III. Plano de ubicación del Área Natural Protegida;

"IV. Objetivos generales y específicos del programa;

"V. Delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas establecidas y señaladas en la declaratoria; y,

"VI. Las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades que se desarrollan en el Área Natural Protegida."

⁹ **"Artículo 5.** El secretario tendrá las facultades indelegables siguientes:

"...

"XXV. Expedir los acuerdos secretariales, avisos, circulares y demás actos que con tal carácter le atribuyan expresamente las disposiciones jurídicas aplicables, así como aquellos que le encomiende el Presidente de la República."



conservación, protección, restauración, capacitación y educación del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, a través de proyectos sustentables.

"Restauración. Recuperar y restablecer las condiciones ecológicas previas a las modificaciones causadas por las actividades humanas o fenómenos naturales, permitiendo la continuidad de los procesos naturales en los ecosistemas del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam.

"Conocimiento. Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación, la toma de decisiones y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam.

"Cultura. Difundir acciones de conservación del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, propiciando la valoración de los servicios ambientales, mediante la difusión y educación para la conservación de la biodiversidad que contiene.

"Gestión. Establecer las formas en que se organizará la administración del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam y los mecanismos de participación de los tres órdenes de gobierno, de los individuos y comunidades aledañas a la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su conservación y aprovechamiento sustentable."

26. De lo anterior esta Sala concluye que el programa no contiene disposiciones generales, abstractas e impersonales, sino reglas encaminadas a la administración del Área Natural Protegida con el carácter de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, por lo que debe catalogarse como un **acto administrativo** susceptible de reclamarse en vía de controversia constitucional.¹⁰

27. En efecto, en el apartado de disposiciones generales, el programa en cuestión presenta reglas administrativas que denomina de observancia general y las define obligatorias para todas aquellas personas, físicas o morales, cir-

¹⁰ En similares términos se resolvió la controversia constitucional 108/2012 por la Segunda Sala de este Alto Tribunal. Páginas 18 y 19 de la ejecutoria.



cunscritas *dentro* del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam; esto es, parte de que la naturaleza de las disposiciones que prevé son *reglas*, no les concede efectos *erga omnes*, sino que limita a las personas a que realicen obras o actividades dentro del polígono del Área Natural Protegida.¹¹

28. En la regla 2, dispone a la autoridad encargada de aplicar las reglas; en la 3, establece un catálogo de definiciones; en la 4 prevé las obligaciones de los prestadores de servicios turísticos y usuarios; de la 5 a la 9 regula cuestiones relacionadas con el manejo de información de los prestadores de servicios turísticos, manejo de residuos de quienes ingresen al área.

29. En el capítulo II, se regulan las cuestiones relacionadas con los permisos, autorizaciones, concesiones y avisos; en el capítulo III, se reglamentan las actividades turístico-recreativas; en el IV, se prevén reglas para los visitantes; en el V, se norman las actividades científicas; en el VI, se regulan las cuestiones relacionadas con embarcaciones; en el VII, se prevén reglas sobre usos y aprovechamientos; en los VIII y IX, prevén el mantenimiento de la infraestructura, su desarrollo y construcción; del X al XV, se norma lo relativo a la subzonificación; y, finalmente, en los XVI a XVIII, se regulan las prohibiciones, inspección, vigilancia y sanciones.

30. Se insiste, la totalidad del Programa de Manejo contiene una serie de *reglas* que tienen como finalidad regular las obras y actividades realizadas dentro del Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam"; estas disposiciones rigen exclusivamente en el área de referencia y, consecuentemente, adolecen de la característica de generalidad.

31. También debe considerarse que el Programa de Manejo impugnado se emite con motivo de un *acto administrativo* previo, esto es, de la declaratoria de Área Natural Protegida, como se abordará en el siguiente apartado.

¹¹ Disposiciones generales

"Regla 1. Las presentes reglas administrativas son de observancia general, y obligatorias para todas aquellas personas físicas o morales que realicen obras o actividades dentro del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo, con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas."



32. De todo lo anterior, esta Primera Sala concluye que, partiendo tanto del órgano emisor como del contenido, **el programa impugnado es material y formalmente un acto administrativo.**

33. Precisado lo anterior, en el caso, la oportunidad se encuentra regulada por el artículo 21, fracción I,¹² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

34. El acuerdo por medio del cual se da a conocer el resumen del programa impugnado, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes cinco de octubre de dos mil dieciocho; de lo anterior se sigue que el plazo de treinta días hábiles para interponer la demanda de controversia constitucional transcurrieron del martes nueve de octubre al lunes veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, descontando del cómputo los días doce, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de octubre, así como uno, dos, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veinticuatro y veinticinco de noviembre del año citado.¹³

35. De tal suerte que, si la demanda de controversia constitucional se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el miércoles veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho,¹⁴ su interposición resulta **oportuna** en relación con el acto reclamado en análisis.

¹² 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."

¹³ Por corresponder a días sábado y domingo, así como días inhábiles y/o hábiles en que no corren términos, conforme al artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; incisos j), n) y k), 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 relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

¹⁴ Según se desprende de sello de recepción, visible a foja 116 vuelta del cuaderno principal de la controversia constitucional 212/2018.



36. (ii) Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam.

37. En la línea con lo señalado respecto del acto anterior, se procede a determinar la naturaleza jurídica del decreto combatido, para estar en posibilidad de atender a la hipótesis correspondiente para el cómputo de la oportunidad.

38. El decreto controvertido citó como fundamentos normativos para su expedición los artículos 27, párrafo tercero, 89, fracción I y 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o., fracciones I, IV y V, 2o., fracción III, 5o., fracciones II, XI a XIII y XVII, 8o., fracciones III, IV, V y VIII, 28 a 30, 38, 44, 45, 46, fracción VII, 47, 54, 57 a 61, 63 a 65, 68, 72 a 82, 160, 161 y 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2o., 5o. y 88 de la Ley Agraria, 1o., 2o., 5o., 32 y 33 de la Ley Forestal, 1o., 3o., 4o., incisos a), b) y d), 9o., 15 y 27 de la Ley Federal de Caza, 1o., 2o., 3o., fracción I, 6o., fracción I, 16, 38, fracción II, 85 y 86, fracciones III y VII, de la Ley de Aguas Nacionales, 1o., 2o., 3o., fracciones V y VI, 25 a 27 de la Ley de Pesca, 1, 4, fracciones III, IV y V, 19, fracciones I y IV, y 20, de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, 33 a 35 y 37 a 39 de la Ley de Planeación, 32, 35, 41 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (todos en su texto vigente al seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro), que establecen la facultad del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos para emitir las declaratorias de Áreas Naturales Protegidas.

39. Del contenido del decreto, se desprende que, por interés público, se declaró como Área Natural Protegida con el carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como "Yum Balam"; se describió el límite del polígono general del área; se estableció la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las autoridades estatales y municipales, así como convenios de concertación con los sectores social, privado y con los habitantes del área; se señaló que se formularía el Programa de Manejo del Área de



Protección; se prohibió la fundación de nuevos centros de población en el área, entre otras.

40. Contrario a lo sostenido por el Municipio actor, **el decreto impugnado es formal y materialmente un acto administrativo.** Esta Sala *reitera* su criterio en el sentido de que, los decretos que crean áreas naturales protegidas no parten de la naturaleza de una norma general, ya que no contienen disposiciones generales, abstractas e impersonales, sino que se refieren a una situación particular y concreta, como lo es la declaratoria de un área geográfica como sitio de protección medioambiental.

41. En efecto, esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales 75/2003, 76/2003, 77/2003, 79/2003 y 80/2003, precisó la naturaleza de un decreto que –al igual que el que nos ocupa– contenía una declaratoria de Área Natural Protegida.¹⁵

42. A partir de lo anterior, en el caso, la oportunidad se encuentra regulada por 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.

43. Acorde con el numeral en cita, el plazo para promover la demanda de controversia constitucional, tratándose de actos, será de treinta días contados a partir del día siguiente a aquél: 1) en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se impugne; 2) en que se haya tenido conocimiento

¹⁵ En los precedentes en cita, el acto reclamado consistió en el decreto emitido en fecha 9 (nueve) de noviembre del año 2000 (dos mil), publicado por segunda ocasión en fecha 30 de julio del año 2003 (dos mil tres) en el Diario Oficial de la Federación y que surtió sus efectos a partir del día siguiente al de su publicación según sus artículos primero y séptimo transitorios por el que se declara Área Natural Protegida, con el carácter de parque nacional, la región conocida como Cumbres de Monterrey, ubicada en los Municipios de Allende, García, Montemorelos, Monterrey, Rayones, Santa Catarina, Santiago y San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. ... En los precedentes, se estimó que dicho decreto corría de la naturaleza de un acto, ya que se refiere a una situación particular y concreta, como lo es la declaratoria de un Área Natural Protegida, y no posee las características de generalidad y abstracción que revisten a las normas generales. ... En ese orden de ideas, se estimó que las demandas de controversia se presentaron de manera extemporánea, ya que los Municipios actores habían tenido conocimiento previamente del acto reclamado.



de ellos o de su ejecución; o, 3) en que el actor se ostente sabedor de los actos cuya invalidez demande.

44. En la especie el Municipio actor, impugna el decreto con motivo de su primer acto de aplicación, sucedido a través del Programa de Manejo referido en el punto anterior; esto es, se ostenta sabedor del acto impugnado a partir de la publicación de este último en el Diario Oficial de la Federación el viernes cinco de octubre de dos mil dieciocho.

45. No obstante, de constancias de autos, se advierte que el Municipio actor tuvo conocimiento del decreto impugnado por lo menos desde el seis de agosto de dos mil uno. En efecto, a foja cuarenta del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, copia certificada del oficio sin número, fechado el seis de agosto de dos mil uno, suscrito por el entonces director del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, dirigido al presidente municipal del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, por medio del cual se hace del conocimiento de éste, que se haría la instalación del comité para la elaboración del Programa de Manejo del área referida; al final del documento, se aprecia una firma y la leyenda de recepción de la presidencia municipal. A dicha documental pública se le concede convicción plena por parte de esta Primera Sala.

46. No pasa desapercibido que el Ejecutivo Federal refirió en su contestación de demanda que el Municipio de Lázaro Cárdenas suscribió un convenio de coordinación con el propio Ejecutivo Federal, con el objeto de constituir una comisión para apoyar las acciones de administración, conservación y desarrollo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam; sin embargo, de la propia contestación se advierte que el Ejecutivo Federal manifiesta no tener el documento original.

47. Tampoco se inadvierte que, en el ofrecimiento de pruebas, el Ejecutivo Federal haya señalado con el número siete a la documental pública consistente en copia certificada del convenio de referencia; no obstante, de las constancias de autos se aprecia que exclusivamente se agregó copia simple del mismo; siendo así, su contenido no es susceptible de generar convencimiento a esta Primera Sala.



48. Ahora bien, en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II,¹⁶ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales son improcedentes cuando la demanda se presenta fuera de los plazos a que se refiere el artículo 21 –en el caso, fracción I– de la propia ley reglamentaria y debe sobreseerse en el juicio cuando se actualiza esa causal de improcedencia.

49. En este orden de ideas, al tenerse por plenamente acreditado que el Municipio actor tuvo conocimiento del decreto impugnado por lo menos desde el seis de agosto de dos mil uno, la presentación de la demanda resulta **extemporánea**, por lo que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VII, de la ley de la materia y, en consecuencia, procede sobreseer en la controversia constitucional de conformidad con el diverso 20, fracción II, del cuerpo normativo en mención.

50. (iii) Los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 1994.

51. El Municipio accionante controvierte los preceptos que se aluden en el título de este apartado, con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el cinco de junio de mil novecientos noventa y cuatro, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio siguiente.

¹⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

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

"...

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



52. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción II,¹⁷ de la ley reglamentaria en la materia, se tienen dos oportunidades para promover la controversia constitucional contra normas generales, a partir del día siguiente de su publicación o del siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

53. En el punto anterior, esta Primera Sala resolvió que la presentación de la demanda respecto del Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, resultó extemporánea, ya que de constancias de autos se constató que el Municipio actor tuvo conocimiento del mismo, por lo menos, desde el seis de agosto de dos mil uno; en congruencia con lo anterior, es inconcuso que el plazo de treinta días para controvertir las normas generales que impugna el Municipio actor con motivo de su primer acto de aplicación surgió desde esta misma fecha, por lo que de igual forma la presentación de la demanda se torna **extemporánea**.¹⁸

54. En consecuencia, se debe sobreseer en la controversia constitucional respecto del acto reclamado de que se da cuenta, de conformidad con el diverso 20, fracción II, del cuerpo normativo en mención.

55. (iv) Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018.

56. El Municipio actor controvierte los preceptos que se aluden en el título de este apartado, con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del

¹⁷ 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."

¹⁸ Tiene aplicación la tesis P./J. 64/96, del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CÓMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN, SE INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO EL ACTOR O SE HAGA SABEDOR DEL MISMO.", y número de registro electrónico: 200016.



Área Natural Protegida con Categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes cinco de octubre de dos mil dieciocho.

57. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria en la materia, se tienen dos oportunidades para promover la controversia constitucional contra normas generales, a partir del día siguiente de su publicación o del siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

58. En el caso, el Municipio actor se manifiesta sabedor del primer acto de aplicación a partir de la publicación del acuerdo mencionado en el primer párrafo de este apartado,¹⁹ por lo que el plazo de treinta días hábiles para interponer la demanda de controversia constitucional transcurrieron del lunes ocho de octubre al viernes veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, descontando del cómputo los días doce, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de octubre, así como uno, dos, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, diecinueve y veinte de noviembre del año citado.²⁰

59. Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el miércoles veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, su interposición resulta **oportuna** respecto del acto reclamado en cuestión.

60. CUARTO.—Legitimación activa. De conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,²¹

¹⁹ Ídem, tesis P./J. 64/96.

²⁰ Por corresponder a días sábado y domingo, así como días inhábiles y/o hábiles en que no corren términos, conforme al artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; incisos j), n) y k) del Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

²¹ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."



tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, que podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

61. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Rosario Leticia Dzib Mazum, en su carácter de síndica municipal del Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, lo cual acreditó con la copia certificada de constancia de mayoría y validez para la sindicatura del Ayuntamiento del Municipio de Lázaro Cárdenas del proceso electoral 2017-2018, emitida por el Consejo Municipal de Lázaro Cárdenas del Instituto Electoral de Quintana Roo, de ocho de julio de dos mil dieciocho, donde dicha ciudadana resultó electa como síndico municipal del citado Ayuntamiento.²²

62. El artículo 92, fracción V, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, dispone que dentro de las atribuciones y obligaciones de los síndicos, se encuentra la de ser apoderado jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en las que el Municipio sea Parte.²³

63. De lo anterior, se desprende que corresponde a los síndicos municipales la representación jurídica del Municipio; además, es uno de los órganos contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, en el caso se advierte que el promovente cuenta con legitimación para intervenir en el presente asunto.

64. QUINTO.—Legitimación pasiva. De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, en las controversias constitucionales tendrán el carácter de demandados las entidades, poderes u

"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."

²² Foja 147 del cuaderno principal.

²³ "Artículo 92. Al síndico/a municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: "... V. Ser apoderado/a jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea Parte."



órganos que hayan emitido y promulgado las normas generales o actos impugnados, quienes podrán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

65. El Ejecutivo Federal comparece a través de Julio Scherer Ibarra, quien se ostenta como consejero jurídico del Ejecutivo Federal, cargo que acredita con copia certificada de su nombramiento.²⁴

66. En ese orden de ideas, de conformidad con el artículo 11 de la ley reglamentaria y la fracción X del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Federación,²⁵ se advierte que corresponde al consejero jurídico representar al presidente de la República en las controversias constitucionales cuando así lo acuerde, Poder demandado que cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, pues a éste se le imputa la emisión de la norma impugnada, en términos de la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia.

67. Por otra parte, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, comparece el senador Martí Batres Guadarrama, quien se ostentó como presidente de la mesa directiva de la referida Cámara. Tal carácter se acreditó con copia certificada del acta de la sesión constitutiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura celebrada el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, en la que consta la elección del referido senador como presidente de la mesa directiva para el primer año de ejercicio de dicha Legislatura.²⁶

²⁴ Foja 169 del cuaderno principal.

²⁵ "Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

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

²⁶ Fojas 230 a 233 del cuaderno principal.



68. Finalmente, en representación de la Cámara de Diputados, comparece el diputado Porfirio Muñoz Ledo, quien se ostenta como presidente de la Mesa Directiva de la referida Cámara, carácter que acredita con copia certificada del Diario de Debates de la sesión constitutiva del veintinueve de agosto de dos mil dieciocho en la que consta su elección con el referido cargo.²⁷

69. De conformidad con los artículos 1, 22, 23 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión se divide en dos Cámaras, cada una de las cuales es representada por el presidente de su mesa directiva, por lo que también a éstas debe reconocerse legitimación pasiva, ambas al integrar al Congreso de la Unión, y, por tanto, ser quien se le imputa la promulgación de la norma impugnada, en términos de la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia.

70. SEXTO.—Causales de improcedencia. Enseguida se analizarán las hechas valer o que se adviertan de oficio, por ser de orden público y estudio preferente.

71. Las autoridades demandadas plantearon las siguientes causales de improcedencia:

A) Falta de interés legítimo del Municipio actor para controvertir los actos que reclama, ya que no afectan su esfera competencial.

B) Extemporaneidad de la demanda de controversia constitucional respecto de los artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigentes en mil novecientos noventa y cuatro.

C) Cesación de efectos de los artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigentes en mil novecientos noventa y cuatro.

D) La derivada de no poder combatirse omisiones de carácter legislativo por medio de la controversia constitucional, respecto de los artículos 46, y 57 a

²⁷ Fojas 470 a 474 del cuaderno principal.



75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigentes en mil novecientos noventa y cuatro.

E) Extemporaneidad de la demanda de controversia constitucional respecto del decreto impugnado.

F) La de no haberse agotado la vía legalmente prevista para impugnar el decreto impugnado.

72. En relación con las causales de improcedencia identificadas con los incisos B) y E), esta Primera Sala ya dio cuenta en el considerando tercero de esta resolución.

73. Por cuanto hace a las señaladas con los incisos C), D) y F) deben desestimarse, ya que respecto del Decreto de declaratoria del Área Natural Protegida, así como de los preceptos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigentes en mil novecientos noventa y cuatro, se tuvo a la presentación de la demanda de controversia constitucional como extemporánea.

74. La causal de improcedencia identificada con el inciso A) *–Falta de interés legítimo del Municipio actor para controvertir los actos que reclama, ya que no afectan su esfera competencial–*, es parcialmente fundada.

75. En el cuarto concepto de invalidez,²⁸ el Municipio actor plantea sustancialmente que los artículos 44 y 66 de la LGEEPA vigentes al momento de publicarse el Programa de Manejo impugnado, son inconstitucionales porque no prevén la notificación e intervención en forma previa a la emisión del citado programa a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados con motivo de las restricciones y lineamientos ahí establecidos.

76. Esta Sala advierte que, en este motivo de agravio, el Municipio actor **alega exclusivamente una afectación a los derechos de los propietarios**

²⁸ Páginas 35 a 39 de la demanda de controversia constitucional.



o poseedores de los inmuebles afectados con la emisión del programa impugnado, sin plantear mínimamente alguna vulneración a su esfera competencial constitucional.²⁹

77. A partir de lo anterior, se concluye que resulta aplicable la tesis P./J. 50/2004, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SOBRESERIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN.", precisando que la característica de evidente resulta de que, ni aun bajo un principio de agravio amplio, en ninguna parte del concepto de invalidez se infiere algún alegato de afectación competencial.

78. En consecuencia, respecto del acto reclamado: "*Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 1 anterior*", se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo, con base en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Federal.

79. Finalmente, esta Sala llega a la convicción de que no es posible analizar en este momento la legitimación del Municipio actor para reclamar el Programa

²⁹ Resulta aplicable la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 83/2001 de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL', que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



de Manejo impugnado pues, en relación con este acto, la argumentación en torno a la legitimación está íntimamente relacionada con el fondo de la controversia constitucional, consecuentemente, deberá abordarse en este apartado.

80. SÉPTIMO.—Precisión de los actos reclamados y los conceptos de invalidez. Por cuestión de método, es necesario precisar qué conceptos de invalidez se estudiarán, dadas las conclusiones alcanzadas hasta el presente apartado en relación con los actos impugnados. Con un propósito de claridad, se muestra el siguiente recuadro:

Concepto(s) de invalidez	Acto reclamado correspondiente	Determinación
Segundo (parcialmente, en lo tocante a la declaratoria de ANP), quinto a noveno	"2. Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 5 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1994."	Sobreseimiento–extemporaneidad
Tercero	"3. Los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 1994."	Sobreseimiento–extemporaneidad
Cuarto	"4. Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018."	Sobreseimiento–falta de interés legítimo

81. De lo anterior se advierte que el único acto impugnado respecto del cual se determinó la procedencia del presente medio de control constitucional es del 1. Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana



Roo, publicado el 5 de octubre de 2018 en el Diario oficial de la Federación (el "programa impugnado").

82. De esta forma, los conceptos de invalidez que se estudiarán en esta sentencia son el primero, segundo (parcialmente), y décimo a vigésimo segundo, en relación con los argumentos encaminados a controvertir el Programa de Manejo impugnado.

83. OCTAVO.—Estudio. El análisis de la presente controversia constitucional se dividirá en dos grandes apartados. En el primero **I**, se establecerá un marco conceptual necesario para el análisis de fondo; y, en el segundo; **II**, se analizarán los conceptos de invalidez que subsisten.

I. Marco conceptual

84. I.1. Transversalidad en la protección del medio ambiente. Función ecológica de la propiedad y desarrollo sustentable.

85. El estudio de la presente controversia constitucional implica el ejercicio de competencias en materia de protección al medio ambiente y diversas atribuciones de uso de suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, así como cualquier otra que incida en la protección medioambiental; atendiendo a las obligaciones constitucionales y convencionales en materia ambiental a cargo del Estado Mexicano, esta Sala anuncia que, para el análisis del presente conflicto competencial, adoptará un *enfoque de desarrollo sustentable* conforme al cual la protección de los recursos naturales, de la biodiversidad, debe ser conforme al *principio de transversalidad*.³⁰

86. Lo anterior con fundamento en el artículo 25 constitucional, en términos del cual, el desarrollo nacional habrá de ser sustentable; conforme a los

³⁰ Esta Primera Sala da cuenta de la sentencia dictada por la Corte de Tierras y Medio ambiente en el caso Rocky Hill Coal en la que, a partir del principio de transversalidad, se analizó la distribución inequitativa de las cargas y los beneficios ambientales, sociales y económicos, con una visión inter e intera generacional. Se determinó que el desarrollo de proyectos –en este caso mineros– depende del principio de uso sustentable de los recursos naturales que implica que deben mantenerse sus procesos naturales y respetarse los límites ecológicos. Véase Antología Judicial Ambiental (2017-2020) Centro de Estudios Constitucionales, SCJN, página 179.



criterios de equidad social y productividad, la Constitución mandata impulsar la economía sujeta al interés público y al uso de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.³¹

87. El mandato de sustentabilidad que rige el desarrollo nacional debe entenderse vinculado a la función, no sólo social, sino también a la ecológica de la propiedad prevista en el artículo 27 constitucional; en efecto, este precepto –en su tercer párrafo– prevé el derecho de la Nación, en todo tiempo, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación *cuidando su conservación*.

88. El tercer párrafo del artículo 27 constitucional especifica que "*se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques*" ... así como "*para preservar y restaurar el equilibrio ecológico*".

89. Esta Primera Sala resalta que en este mandato constitucional de conservación de los recursos naturales y restauración del equilibrio ecológico descansa precisamente la *función ecológica de la propiedad* como una de las características de la propiedad nacional.

90. La *función ecológica de la propiedad* se refiere al deber de mantener las funciones ecológicas esenciales asociadas a los recursos naturales y a abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones; implica

³¹ **"Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

"...

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



conservar la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización.³² La función ecológica de la propiedad trasciende a cualquier uso que se le pueda dar a la propiedad y los deberes de conservación y restauración que implica son obligatorios para los propietarios, ocupantes y usuarios del sitio.³³

91. La función ecológica de la propiedad en el Texto Constitucional también debe entenderse reforzada por el artículo 4o. constitucional que determina que el daño o el deterioro ambiental son causa de responsabilidad para quién lo provoque, estableciéndose así un régimen de protección en torno al medio ambiente como un bien jurídico protegido a nivel constitucional.

92. Como se desarrollará más adelante en esta sentencia, la función ecológica de la propiedad se regula en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cuyo objetivo es establecer, entre otros, el ejercicio de atribuciones de los distintos órdenes de gobierno conforme al principio de concurrencia, esto, para el cumplimiento del mandato constitucional de preservación y restauración del medio ambiente.³⁴

93. Esta Suprema Corte reitera su criterio³⁵ en el sentido de que la postura sostenida tradicionalmente en relación con crecimiento económico a cualquier precio ha sido superada por una idea más integral de desarrollo, que no sólo atiende al aspecto económico, sino que considera otros elementos como la dimensión humana de la economía y la medioambiental. El paradigma de esta concepción es precisamente la idea de desarrollo sustentable que persigue tres objetivos:

a. Un objetivo económico, consistente en la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo;

³² Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, artículo 1, página 3, firmado por México el 13 de junio de 1992 y ratificado 11 de marzo de 1993.

³³ Véase *Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en materia ambiental*, principio 6, página 4.

³⁴ LGEEPA, artículo 1.

³⁵ Amparo en revisión 610/2019, páginas 20-21.



b. Un objetivo social y cultural, a saber, la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales, y la equidad social; y,

c. Un objetivo ecológico, relativo a la preservación de los sistemas físicos y biológicos –recursos naturales, en sentido amplio– que sirven de soporte a la vida de los seres humanos, tutelando con ello diversos derechos inherentes a las personas, como lo son el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación y al agua, entre otros.

94. Esta Primera Sala estima necesario traer a contexto el Informe de Naciones Unidas "Nuestro Futuro en Común"³⁶ en términos del cual el medio ambiente no existe como esfera separada de las acciones humanas. El "medio ambiente" es donde vivimos todos y el "desarrollo" es lo que todos hacemos al tratar de mejorar nuestra suerte en el entorno en el que vivimos.

95. El también denominado *Informe Brundtland* determina que la interdependencia ecológica exige una protección transversal del medio ambiente; la ecología y la economía se entretujan cada vez más –en los planos local, regional, nacional y mundial– hasta formar una red inconsútil de causas y efectos. El desarrollo sostenible asegura que se satisfagan las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias.³⁷

96. El desarrollo sustentable requiere la imposición de límites, no absolutos, "sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas".³⁸

97. Este tipo de desarrollo implica un análisis flexible, dado que "no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los progresos

³⁶ Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Asamblea General de Naciones Unidas denominado "Nuestro Futuro en Común" también conocido como Informe Brundtland, 1987, página. 12.

³⁷ Ídem, páginas 20, 23.

³⁸ Ídem, página 232.



tecnológicos y la modificación de las instituciones se vuelven acordes con las necesidades presentes tan bien como las futuras".³⁹

98. Así, esta Primera Sala hace especial énfasis en que, de conformidad con el principio de transversalidad, la interpretación de las atribuciones competenciales relacionadas con la protección del medio ambiente no puede ser independiente, ni fragmentada, de otras competencias que inciden en éste. Las decisiones sobre la economía y el desarrollo nacional no pueden tomarse de manera aislada a aquellas relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales. La razón principal de ello es que los sistemas económicos y ecológicos están indisolublemente interconectados.⁴⁰

99. En términos del *Informe Brundtland*: "La capacidad de anticipar y prevenir los daños al medio ambiente exige que las dimensiones ecológicas de la política se examinen al mismo tiempo que las dimensiones de la economía, el comercio, de la energía, de la agricultura y otras."⁴¹

100. El medio ambiente y el desarrollo no son contradictorios, están unidos inexorablemente. El desarrollo no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada ambientalmente; el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento deja fuera de cuenta los costos de la destrucción ambiental. Estos problemas no pueden tratarse por separado mediante instituciones y políticas fragmentadas. Están ligados en un complejo sistema de causa y efecto.⁴²

101. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁴³ también prevé el principio de transversalidad en materia de protección medioambiental; determina que el desarrollo sustentable se alcanza a partir del entendimiento de

³⁹ Ídem, página 24.

⁴⁰ Primera Sala da cuenta de la sentencia en el caso ROL 5.888-19, Bahía de Quintero, Ventana y Puchuncaví (28 de mayo de 2019) en la que el Tribunal Constitucional Chileno determina que los Jueces de Iberoamérica han asumido el conocimiento y la aplicación de los principios jurídicos medioambientales para un desarrollo ecológicamente sustentable, expresando que las autoridades en el ámbito de sus competencias deben coordinarse y no pueden desvincularse de sus responsabilidades de manera aislada.

⁴¹ Ídem, página 25.

⁴² Ídem, página 52.

⁴³ Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992, principios 2, 4, y 7.



que el medio ambiente es parte integrante del proceso de desarrollo de los Estados. Si bien se reconoce la libertad de los Estados de aprovechar sus recursos naturales, este principio enfatiza la necesidad de que las autoridades velen por su responsabilidad de que las actividades dentro de su jurisdicción no afecten el medio ambiente.

102. En dicho instrumento internacional se enfatiza que conforme al principio de desarrollo sustentable todos los países deben cooperar en la conservación, protección y restablecimiento de la integridad del ecosistema de la tierra; cada Estado tiene responsabilidades comunes pero diferenciadas dependiendo de sus características –financieras, de desarrollo–; sin embargo, todos comparten la responsabilidad internacional de haber contribuido, en alguna forma, a la degradación del medio ambiente mundial.

103. De todo lo anterior, esta Primera Sala reitera que a la luz de las obligaciones constitucionales y convencionales a cargo del Estado mexicano en relación con la protección del medio ambiente, la interpretación de las atribuciones competenciales que subyace en esta instancia habrá de ser con un enfoque de sustentabilidad; esto es, habrá de considerar que el uso de los recursos naturales deberá ser de tal modo que no comprometa las posibilidades de otros individuos y de las generaciones futuras.⁴⁴

104. Lo anterior exige que la interpretación de las competencias en materia medioambiental, pero también todas aquellas que incidan en ésta, como el desarrollo urbano, los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial, sea acorde al *principio de transversalidad*, conforme al cual los principios medioambientales fungen como principios jurídicos de alcance general aplicables a cualquier materia que incida en la protección del medio ambiente.⁴⁵

105. Esta Sala advierte que esta forma de proteger el medio ambiente y de concebir al desarrollo sustentable, puede implicar renunciar hoy a ciertas oportunidades de aparente desarrollo económico en el corto plazo; sin embargo, a la larga, la conservación de las especies, la protección de la biodiversidad, aumen-

⁴⁴ Lorenzetti, Ricardo, "Teoría del Derecho Ambiental", Porrúa, México, 2008.

⁴⁵ Véase amparo en revisión 610/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



tarán las posibilidades de desarrollo sostenible y duradero. En este contexto, el *principio de equidad intergeneracional* debe resaltarse como componente esencial del desarrollo sustentable.

106. Este Alto Tribunal, atendiendo a la *emergencia planetaria* decretada por la Organización de Naciones Unidas advierte que esta forma de proteger al medio ambiente y de concebir al desarrollo –sustentable– es la única viable ante la crisis medioambiental mundial que enfrentamos como humanidad.⁴⁶

107. Esta Suprema Corte asume la responsabilidad que le corresponde tanto a nivel nacional, como frente a la comunidad internacional, y subraya que el medio ambiente es la economía, es la salud, es el desarrollo nacional. Sólo esta perspectiva sistémica nos permitirá responder a la situación crítica y de alerta que vive el planeta ante insostenible interferencia humana en los sistemas de soporte de la Tierra.

108. I.2. Principios jurídicos medioambientales.

109. Para el análisis del conflicto competencial que subyace en esta instancia, esta Primera Sala estima indispensable reiterar los principios que rigen cualquier competencia que impacte en la protección al medio ambiente. Este Máximo Tribunal ya se ha pronunciado sobre algunos de estos principios –*precaución, progresividad, in dubio pro natura*– en su relación con el ejercicio del derecho humano al medio ambiente sano;⁴⁷ no obstante, en la presente controversia constitucional será necesario analizarlos desde una óptica de competencias constitucionales.

110. A. Principio precautorio.

111. De conformidad con el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,⁴⁸ cuando exista peligro de daño grave o irrever-

⁴⁶ El informe "Hacer las paces con la naturaleza" puede consultarse en el sitio: https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34949/MPN_ESSP.pdf

⁴⁷ Véase "Contenido y Alcance del Derecho al Medio Ambiente Sano", Cuaderno de Jurisprudencia, Centro de Estudios Constitucionales.

⁴⁸ Conferencia de las Naciones Unidas, 1992.



sible, la falta de certeza científica absoluta no podrá ser utilizada por las autoridades como pretexto para postergar la adopción de las medidas necesarias para proteger el medio ambiente.

112. En ese mismo sentido, en el preámbulo del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica,⁴⁹ se establece que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza.

113. De conformidad con lo anterior, un enfoque precautorio en el ejercicio de las competencias –no sólo ambientales– a cargo de cualquier orden de gobierno implica que, ante el riesgo de daño ambiental, se habrá de actuar a favor de la protección de la naturaleza, independientemente de que el riesgo esté probado con evidencia científica. La ausencia de información inequívoca sobre las consecuencias adversas que se pudieran generar en el entorno natural, no puede ser usada como pretexto para dejar de adoptar la medida que más proteja el medio ambiente.

114. En el diseño de las políticas públicas, el principio precautorio exige a las autoridades proceder siempre de conformidad con el diverso *principio de mejor información científica disponible*; es decir, en el ejercicio de sus competencias, todas las autoridades habrán de considerar como criterio base la mejor información y conocimientos científicos que sobre el medio ambiente se disponga.⁵⁰ El rumbo de las políticas públicas deberá definirse a partir del mejor conocimiento científico del entorno natural del que se disponga, así como de los riesgos que lo amenazan, esto siempre con un enfoque de desarrollo sustentable y equidad intergeneracional.

115. Esta Primera Sala comparte lo resuelto por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, en el sentido de que las determinaciones científicas juegan un papel clave respecto de las respuestas sociales y estatales a las políticas ambientales, lo que, desde luego, tiene un impacto en las políticas públicas respec-

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ Véase *Acuerdo de París*, ratificado por México el 21 de septiembre de 2016.



tivas. Es por ello que el principio de precaución constituye un axioma fundamental para determinar y orientar la actuación de las autoridades.⁵¹

116. Lo anterior se traduce en que cualquier competencia que tenga *incidencia* en el medio ambiente requerirá una evaluación de riesgos ambientales; en términos del principio 17 de la Declaración de Río, las evaluaciones de impacto ambiental deberán ser instrumentos nacionales aplicables a cualquier actividad que pudiera tener un impacto negativo en el medio ambiente y que esté sujeta a la autoridad nacional competente.

117. Esta Primera Sala reitera su criterio en el sentido de que el desarrollo de proyectos sin la evaluación de impacto ambiental correspondiente, en términos del artículo 28 de la LGEEPA, pone en riesgo inmediato al medio ambiente y vulnera el principio de precaución.⁵²

118. B. Principio de progresividad.

119. Es criterio de esta Primera Sala⁵³ que el principio de progresividad en materia ambiental implica la limitación a los poderes públicos de no disminuir

⁵¹ Amparo en revisión 610/2019.

⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 2018769, aislada, materia constitucional. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, tesis 1a. CCXCIII/2018 (10a.), página 390, de rubro: "PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN SU IMPLEMENTACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN. En términos del artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conforme al principio de precaución, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas indispensables para evitarla o mitigarla, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. Este principio demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa. En congruencia con lo anterior, una evaluación de riesgos ambientales es una condición necesaria para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye, en sí misma, una vulneración a este principio."

"Amparo en revisión 307/2016. Liliana Cristina Cruz Piña y otra. 14 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Eduardo Aranda Martínez y Natalia Reyes Heroles Scharrer.

"Esta tesis se publicó el viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*."

⁵³ Amparo en revisión 307/2016.



o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado.

120. En este contexto, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte –artículo 3– a partir del reconocimiento del derecho de los Estados de establecer sus niveles de protección ambiental y, consecuentemente, de modificar la regulación respectiva, enfatiza que se habrá de garantizar que las leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzarán por mejorar dichas disposiciones.

121. En la misma línea, esta Sala advierte que la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en Materia Ambiental –principio 12– define al principio de no regresión como la obligación a cargo de los Estados, las entidades sub-nacionales y las organizaciones de integración regional de no emprender o permitir la realización de acciones que tengan por efecto disminuir la protección jurídica del medio ambiente o el acceso a la justicia ambiental.⁵⁴

122. A partir de lo considerado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible se enfatiza la obligación a cargo de los Estados de no hacer, esto es, de no retroceder y afectar los umbrales de protección ya adquiridos o modificar la normativa vigente, en virtud de que esto conllevaría a una disminución de los niveles de protección ambiental ya alcanzados.

123. El principio de progresividad se traduce en la prohibición de regresividad en el sentido de que, una vez que se ha llegado a un determinado nivel de protección del medio ambiente, el Estado se encuentra vedado a retroceder, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad en el que se demuestre que la medida es imprescindible para cumplir con otro fin constitucionalmente válido.

⁵⁴ Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en materia ambiental, consulta en https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish_declaracion_mundial_de_la_uicn_acerca_del_estado_de_derecho_en_materia_ambiental_final.pdf



124. Lo anterior, de conformidad con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en términos generales, establecen la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas inmediatas y conducentes para el respeto de los derechos económicos sociales y culturales.

125. El principio de progresividad en materia ambiental está relacionado con la inclusión de las generaciones futuras en la noción de progreso, pues cualquier disminución injustificada y significativa en el nivel de protección ambiental alcanzado afectará el patrimonio que se transmitirá a las siguientes generaciones.

126. Es criterio de esta Primera Sala que la prohibición de regresión está indisolublemente vinculada con las áreas naturales protegidas, pues en éstas se prevé un régimen especial de protección que no podrá modificarse negativamente. En un Área Natural Protegida se establece un nivel de protección especial para un recurso natural en un tiempo determinado que, a la luz de la prohibición de regresividad, no podrá modificarse posteriormente para disminuir el nivel de protección.⁵⁵

127. Esto es, a la luz de la prohibición de regresión, en una ANP, no sólo sería contrario a dicho principio modificar el régimen de protección ambiental decretado originalmente y establecer uno nuevo que implique menos protección al entorno natural, sino que –dentro del régimen originalmente establecido– tampoco podría disminuirse el área geográfica de protección o los servicios ambientales, ni modificarse el uso de suelo controlado por las autoridades ambientales o permitirse el otorgamiento de licencias para actividades incompatibles con los objetivos de conservación, pues todo lo anterior se traduciría en una disminución del nivel de protección medioambiental y, consecuentemente, en vulneración a la prohibición de no regresión.

128. C. Principio *in dubio pro natura*.

129. Esta Primera Sala reitera su criterio en el sentido de que, de conformidad con este principio, ante la duda sobre la certeza o exactitud de los riesgos

⁵⁵ Amparo en revisión 307/2016.



ambientales, se debe resolver *a favor de la naturaleza*, esto es, a favor de la protección y conservación del medio ambiente.⁵⁶

130. De conformidad con este principio, en caso de duda, ante los tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberá decidirse de manera que se favorezca la protección y conservación del medio ambiente; no se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos.⁵⁷

131. El principio de *in dubio pro natura* está firmemente vinculado con el diverso de precaución, precisamente porque se exige una actuación de conservación ecológica independientemente de la incertidumbre científica que pudiera existir sobre el riesgo de daño ambiental.

132. Cabe hacer énfasis en que esta Primera Sala ha entendido el principio *in dubio pro natura* no sólo acotado al principio de precaución, esto es, no sólo aplicable ante incertidumbre científica, sino como *mandato interpretativo general de la justicia ambiental*, en el sentido de que, en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.

133. Si en un proceso –jurisdiccional o administrativo– existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, aunque los daños o los riesgos de daño ambiental no pueden dilucidarse por falta de información o evidencia científica, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor de la protección del medio ambiente, esto conforme a la mejor información científica disponible; o bien, si existen diversas medidas, acciones o soluciones en un caso concreto, de conformidad con este principio, se deberá optar por aquella que tenga un menor impacto en el medio ambiente o, lo que es lo mismo, aquella que proteja en mayor medida la naturaleza.

⁵⁶ Amparo en revisión 307/2016.

⁵⁷ Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de derecho en materia ambiental, principio 5, página 3.



134. En el ámbito de ejercicio de atribuciones competenciales constitucionales, conforme al principio *in dubio pro natura*, ante la contradicción de normas que establezcan atribuciones en materia medioambiental, o bien, entre normas que establezcan competencias que incidan en la protección de los recursos naturales, habrá de prevalecer prima facie aquella que garantice de manera más efectiva el mandato constitucional de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

135. Lo anterior en congruencia con el criterio de este Máximo Tribunal en el sentido de que, si bien las competencias en materia de protección medioambiental se establecen a través de una ley general, es de particular relevancia en la materia el hecho de que ésta se rige por *mandatos de optimización* establecidos en la propia Constitución, mismos que deben guiar tanto a los órganos legislativos como a los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas. La concurrencia que regula la ley general ha de mantener siempre la homogeneidad en cuanto a estos objetivos previstos en el Texto Constitucional.⁵⁸

136. En la misma línea, este Máximo Tribunal ha interpretado que de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, la materia de protección al medio ambiente se rige por un sistema concurrente de distribución de competencias conforme al cual la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente distribuye competencias entre los tres órdenes de gobierno existiendo dos vías de análisis de los ámbitos de competencia: la normativa, que establece relaciones jerárquicas o de división competencial y la de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que se rigen por los principios de congruencia, coordinación y ajuste.⁵⁹

⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 160791. Jurisprudencia. Materia constitucional. Décima Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, tesis P./J. 36/2011 (9a.), página 297.

"PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL."

⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 298, registro digital: 160790, de rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA."



137. A partir de lo anterior, a la luz del principio de *in dubio pro natura*, cuando exista una contradicción entre normas o una laguna normativa habrá de prevalecer aquella disposición que prevea la atribución competencial que resulte en mayor protección del medio ambiente, pues ésta es la única manera de cumplir con el mandato de optimización previsto en la Constitución y en los diversos tratados internacionales de los que México es Parte; además, esta lógica es acorde a los principios de congruencia, coordinación y ajuste que exige la ley general como criterio en el análisis competencial del sistema concurrente.

138. De conformidad con el mandato constitucional y convencional, así como con el objetivo primordial de la LGEEPA, de proteger el medio ambiente, resulta inverosímil que la delimitación competencial sea un obstáculo para la protección de los recursos naturales de nuestro país; en este sentido, es que esta Primera Sala advierte que ante un conflicto entre competencias, deberá aplicarse el principio *in dubio pro natura* prevaleciendo aquella que garantice mayor efectividad en la protección medioambiental.

139. D. Principio *in dubio pro agua*.

140. Relacionado con el diverso principio *in dubio pro natura*, el principio *in dubio pro agua* prevé que ante la incertidumbre científica que pudiera surgir en torno al riesgo de daño ambiental, las controversias en la materia deberán ser resueltas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos.⁶⁰

141. Esta Primera Sala da cuenta de la crisis hídrica que fundamenta la "*Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica*" (*Declaración de Brasilia*),⁶¹ hecha por el Instituto Judicial Mundial del Ambiente reconociendo la importancia del ciclo hidrológico para el funcionamiento de los ecosistemas, en particular, para la prestación de servicios ambientales. A la luz del principio *in dubio pro agua* se

⁶⁰ Véase Caso Majul Julio J. C. Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/acción de amparo ambiental, página 20.

⁶¹ Disponible en: «https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/brasilian_declaracion_de_jueces_sobre_justicia_hidrica_spanish_unofficial_translation_0.pdf», respaldada por la OEA y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.



enfatisa la necesidad de asegurar un nivel de protección alto a los recursos hídricos, así como a cualquier elemento del entorno natural que esté interrelacionado con el agua.

142. Se hace especial mención del Principio 2 de dicha declaración –*Justicia Hídrica, uso de suelo y función ecológica de la propiedad*– conforme al cual, como consecuencia de los estrechos vínculos existentes entre el suelo y el agua, así como las funciones ecológicas de los recursos hídricos, toda persona titular de un interés o derecho de uso sobre suelos o recursos hídricos tiene el deber de mantener las funciones ecológicas y la integridad de dichos recursos y los ecosistemas relacionados.⁶²

143. La aplicación de este principio resulta particularmente relevante en el ejercicio de cualquier competencia relacionada con actividades humanas sobre el agua y los ecosistemas relacionados; la crisis hídrica mundial exige advertir que los sistemas de agua subterránea y superficial están interconectados, por lo que es indispensable que se adopte un *enfoque de cuenca* en la protección de todos los recursos hidrológicos y, consecuentemente, en el ejercicio de las competencias relacionadas.⁶³

144. Aunado a lo anterior, de conformidad con este principio, el análisis de las competencias constitucionales relacionadas con recursos hidrológicos deberá considerar que éstos están inseparablemente conectados con el medio ambiente y los usos de suelo. En este sentido, se debe evitar el análisis aislado o sectorizado de las competencias relacionadas con los recursos hidrológicos, transitándose a una lógica integral medioambiental que incluya en la protección de los recursos hidrológicos, *como mínimo*, cualquier competencia relacionada con el uso de suelo.

⁶² Brasílea Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica, 8o. Foro Mundial del Agua, Brasílea, 21 de marzo 2018.

⁶³ En el amparo en revisión 307/2016 esta Primera Sala ya se pronunció en el sentido de que los servicios ambientales tienen un impacto no sólo local, sino también regional y global, por lo que el enfoque de cuenca que aquí se expone es congruente con la interrelación apuntada en aquel criterio.



145. E. Principio *propter rem*.

146. En congruencia con la función ecológica de la propiedad, el principio *propter rem* en materia ambiental instruye que, derivado de "la cosa" –la naturaleza– existe un deber de diligencia (*due diligence*) en relación con la protección ambiental que tiene el propietario, ocupante o usuario respecto de la propiedad y se transmite *ad infinitum* sin que sea necesaria una aceptación tácita o expresa; la *responsabilidad ambiental* respecto de la propiedad es en este sentido ambulatoria o inherente a la cosa, a la naturaleza, trasladándose de propietario a propietario, o bien, de usuario en usuario.

147. La responsabilidad ambiental *propter rem* tiene implicaciones muy específicas por lo que hace a las áreas de conservación de la biodiversidad; los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios que las conforman tienen una responsabilidad ambiental definida por el régimen de protección y conservación específico que regula estos sitios.

148. Esto es, los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios ubicados en áreas de conservación de la biodiversidad, en virtud del principio de *propter rem*, heredan o adquieren la responsabilidad ambiental de que el uso de la propiedad en estos sitios está delimitado a la *función ecológica* de la misma, esto en términos de los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales. La responsabilidad *propter rem* en áreas de conservación de la biodiversidad implica que el uso de estos predios habrá de ser *siempre* en función de los servicios ecológicos en beneficio público y de equidad intergeneracional.

149. F. Principio de equidad intergeneracional.

150. De conformidad con este principio, el derecho al desarrollo debe ejercerse en tal forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras; los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.⁶⁴

⁶⁴ Declaración de Río, principio 3; Declaración de Estocolmo, principio 1;



151. La equidad intergeneracional implica que la generación del presente deberá garantizar que la salud, la diversidad, las funciones ecológicas y la belleza estética del medio ambiente se mantengan o restauren para propiciar un acceso equitativo a sus beneficios a cada generación.⁶⁵

152. Ante la *emergencia planetaria* de la que esta Sala ha dado cuenta, el principio de equidad intergeneracional adquiere especial relevancia pues en este momento, específicamente en la próxima década, es urgente que las generaciones del presente planteen un cambio radical en la protección medioambiental, pues de seguirse la trayectoria actual en los patrones de consumo y de economía será imposible⁶⁶ cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible que se ha fijado la comunidad internacional como agenda para el 2030 y, consecuentemente, será imposible también dar cumplimiento al principio de equidad intergeneracional.⁶⁷

153. II.3 Biodiversidad global.

154. La biodiversidad o diversidad biológica significa, en principio, variedad de la vida. La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), considera que dicho concepto abarca a la diversidad de especies de plantas, animales, hongos y microorganismos que viven en un espacio determinado, a su variabilidad genética, a los ecosistemas de los cuales forman parte estas especies y a los paisajes o regiones en donde se ubican los ecosistemas. También incluye los procesos ecológicos y evolutivos que se dan a nivel de genes, especies, ecosistemas y paisajes.⁶⁸

⁶⁵ Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de derecho en materia ambiental, principio 8, página 4.

⁶⁶ Del informe "*Hacer las paces con la naturaleza*" esta Sala advierte que la comunidad científica da cuenta que en todo el mundo la biodiversidad y sus servicios ambientales están declinando a un ritmo sin precedentes en la historia de la humanidad. Más de un millón de especies de plantas y animales de los ocho que se estima que existen en la tierra están en riesgo de extinción en las siguientes décadas. En el 2020 menos de un cuarto de la superficie terrestre global funcionaba aún de forma natural, con su biodiversidad intacta. Casi todas las superficies de la tierra han sido radicalmente transformadas de su estado natural, siendo sustituidas por cultivos, infraestructura como presas y caminos, minas, asentamientos, desarrollos industriales, o vertederos de residuos. El cambio climático agrava desproporcionadamente las amenazas para la diversidad biológica terrestre y marina.

⁶⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

⁶⁸ Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).



155. El Convenio sobre Diversidad Biológica,⁶⁹ establece que "Por 'diversidad biológica' se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas".

156. A. Sitios de protección de la biodiversidad.

157. Esta Primera Sala pone de relieve que, ante la crisis medioambiental global, existe una responsabilidad compartida a cargo de todos los Estados de promover y fomentar sitios de protección de la biodiversidad; a partir de la consideración de que cada Nación cuenta con ecosistemas claves en la prestación de *servicios ambientales* –con repercusiones no sólo locales, sino regionales y globales– su protección reforzada a través de la delimitación de sitios de protección de la biodiversidad se torna imprescindible.

158. En el Informe Brundtland, supra citado, se hace énfasis en que: "la red de zonas protegidas que precisará el mundo en el futuro debe incluir regiones mucho más vastas que se sometan a algún grado de protección. En consecuencia, aumentarán los costos de la conservación y en cuanto a oportunidades de desarrollo a las que se renuncia. Pero a la larga en realidad aumentarán las oportunidades de desarrollo".⁷⁰

159. En la misma línea, en el Informe de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, se caracteriza a las áreas de conservación terrestres y marítimas como fuente imprescindible de *servicios ambientales* para el bienestar, tanto de la población actual, como para las generaciones futuras, tales como: provisión de agua, captura y

⁶⁹ México firmó el Convenio sobre la Diversidad Biológica el 13 de junio de 1992 y lo ratificó el 11 de marzo de 1993. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1993. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4735670&fecha=07/05/1993

⁷⁰ Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Asamblea General de Naciones Unidas denominado "Nuestro Futuro en Común" también conocido como Informe Brundtland, 1987, página 28, párrafo 56.



almacenamiento de carbono, fortalecimiento en la resiliencia al clima y la posibilidad de desarrollar actividades productivas como la producción de alimentos y el turismo, entre otros.

160. Dicho informe enfatiza que la adecuada administración de estas áreas de conservación juega un importante papel en la mitigación de los desafíos ambientales que el mundo está enfrentando, tales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la crisis hídrica, la inseguridad alimentaria, y la respuesta a los desastres naturales.

161. Tal imperativo de proteger la biodiversidad se confirmó, además, en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que en su principio 12 enfatiza que la economía mundial, que depende del medio ambiente y los recursos naturales, está tendiendo efectos destructivos sobre el planeta; la degradación medioambiental –se afirma– pone en riesgo la propia supervivencia. El Principio 15, ante el brote del COVID-19, refuerza la necesidad de abordar las amenazas a las que se enfrentan las especies y los ecosistemas.

162. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reitera su criterio en el sentido de que las áreas de protección de la biodiversidad son instrumentos de política ambiental mediante los cuales el Estado Mexicano contribuye al cumplimiento de los principios fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte, para la conservación de los recursos naturales, la protección al medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico en aquellas zonas del territorio nacional que no han sido significativamente alteradas por la acción del hombre.⁷¹

163. Los *servicios ambientales* que prestan estas áreas funcionan como parámetro indispensable para definir qué sitios tienen vocación ecológica y, consecuentemente, deben regirse por regímenes de protección especiales orientados a la conservación de los ecosistemas y de los hábitats naturales, así como al mantenimiento y recuperación de las especies.

⁷¹ Controversia constitucional 72/2008, página 14.



164. Por su parte, es criterio de esta Primera Sala que el concepto de *servicios ambientales* parte de la premisa fundamental de que el ser humano se encuentra inmerso en un conjunto de ecosistemas conformados por elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural y antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en que se desarrolla la vida; siendo estos factores los que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos.⁷²

165. Los ecosistemas, entendidos como unidad funcional en la que coexiste el ser humano, brindan *servicios ambientales* entendidos como los beneficios que nos otorga la naturaleza. Los sitios de conservación de la biodiversidad son instrumentos de política ambiental que, a través de una protección reforzada de determinados ecosistemas, fomentan la provisión de servicios ambientales.

166. De los compromisos asumidos por el Estado mexicano en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como en el Acuerdo de París, esta Primera Sala pone de relieve que el establecimiento de sitios de conservación de la biodiversidad se torna en una medida indispensable para dar respuesta a la responsabilidad compartida de todos los países de proteger el medio ambiente conforme al principio de equidad intergeneracional. Hoy, la adecuada protección de estos sitios puede ser la única forma de frenar la pérdida de la biodiversidad, la erosión de los servicios ambientales de los ecosistemas, así como el cambio climático y sus efectos adversos.

167. Esta Sala da cuenta de que organismos internacionales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza –UICN– han establecido criterios y umbrales cuantitativos para identificar estas áreas de protección de forma objetiva, repetible y transparente en todo el mundo.⁷³

168. Con base en criterios y sub criterios –basados en las especies amenazadas, el tipo de ecosistema, la integridad ecológica y la irremplazabilidad– se

⁷² Amparo en revisión 307/2016, página 60.

⁷³ Véase *Guidelines for using a global standard for the identification of key Biodiversity areas*; Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).



determina qué áreas son importantes para la conservación global de la biodiversidad; esto es, a partir de la advertencia de que todos los países enfrentan desafíos en la conservación de la naturaleza –comunes pero diferenciados– se establece una metodología para que puedan identificar las áreas clave para la biodiversidad.

169. La definición de criterios y umbrales globales para la identificación de las áreas claves de protección es indispensable pues, se reitera, ciertos lugares son considerados importantes para la conservación de la biodiversidad, no sólo a nivel nacional o regional, sino a escala global; por ejemplo, se ubican áreas indispensables para el mantenimiento de ciertos servicios ecológicos o para la conservación del patrimonio cultural, más allá de la escala del sitio.⁷⁴

170. Ello nos exige considerar que la interpretación de los regímenes jurídicos que se establecen para efecto de regular estas áreas de conservación deberá, indudablemente, regirse por los *principios jurídicos medioambientales*.

171. En particular, atendiendo en acatamiento al mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales, esta Primera Sala hace especial énfasis en que, de conformidad con el principio *propter rem*, los regímenes jurídicos de protección de la biodiversidad deben regirse, siempre, por la función ecológica de la propiedad de estas áreas.

172. Como se refirió en apartados previos de esta sentencia, esto significa que existe una responsabilidad ambiental de los propietarios, ocupantes y usuarios de los predios que se ubican en áreas de conservación de cumplir la función primordial de estas áreas: proteger los servicios ambientales y los ecosistemas en beneficio público y de equidad intergeneracional.

173. Adicionalmente, en términos del principio de precaución, los sitios de conservación de la biodiversidad deberán fungir como herramientas indispensables de protección de los ecosistemas, sin que para su creación se requiera

⁷⁴ Véase *Un estándar global para la identificación de áreas clave para la biodiversidad*, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).



evidencia científica irrevocable sobre el riesgo de daño al medio ambiente; por el contrario, la declaratoria de estos espacios territoriales de protección habrá de adelantarse al deterioro ambiental con la finalidad de preservar la biodiversidad.

174. Como se refirió en párrafos previos, estos sitios de conservación se definirán a partir de la información científica disponible; su delimitación, como también se verá más adelante, responde a la vocación natural del área –marítima o terrestre– y es aquí donde el principio de precaución exige la prevalencia de la conservación del medio ambiente, de la función ecológica de la propiedad, sobre cualquier otra vocación que pudiera otorgarse a estos sitios.

175. De conformidad con el principio de progresividad, los sitios de conservación de la biodiversidad se constituyen como un punto de protección sin retorno del medio ambiente; una vez decretada un área de este tipo y las zonas de protección dentro de ella, las autoridades no podrán disminuir el nivel de protección ya previsto, salvo que esté absolutamente justificado para conseguir otro fin constitucionalmente válido.

176. Aunado a lo anterior, siendo los sitios de conservación de la biodiversidad, regímenes jurídicos que establecen un nivel de protección medioambiental más alto que el que rige en el resto del territorio, a la luz del principio *in dubio pro natura* –en su vertiente competencial– resulta que ante la colisión entre estos regímenes y otros, habrá de prevalecer el primero, pues su objetivo es precisamente garantizar una *protección reforzada* de determinados ecosistemas clave y fomentar la provisión de servicios ambientales dando así cabal cumplimiento a la función ecológica de la propiedad en términos de los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales.

177. B. Áreas Naturales Protegidas en México.

178. Es criterio de este Alto Tribunal que las áreas naturales protegidas (ANP) reguladas en la legislación nacional como sitios de conservación de la biodiversidad encuentran asidero constitucional en el artículo 27 que, como se refirió ya, en su tercer párrafo establece que la Nación tendrá en todo tiempo la atribución de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés



público, así como de regular, en beneficio de la sociedad el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con el objeto, no sólo de distribuir la riqueza pública, sino también de cuidar su conservación.⁷⁵

179. Resulta particularmente relevante reiterar que, atendiendo a la *función ecológica de la propiedad*, para la regulación de las ANP, en este mismo apartado constitucional, se establece la atribución específica de dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y, sobre todo, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

180. En congruencia con este mandato constitucional, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) –artículo 44–⁷⁶ define a las áreas naturales protegidas como aquellas en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por el ser humano o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, y determina que éstas se establecerán en cualquier zona del territorio nacional o sobre aquellas en que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, esto, precisamente, atendiendo a su función ecológica.

181. Dicho precepto, en particular su segundo párrafo, ha de interpretarse de conformidad con el principio *propter rem*, entendiéndose que los propietarios, ocupantes y usuarios de las tierras, aguas y bosques comprendidas en un ANP están sujetos a las modalidades de la ley general en cuestión, los decretos que constituyan estas áreas, así como a los programas de manejo y de ordenamiento territorial que correspondan. Como se refirió supra, sin importar la forma en que se ocupe o habite el área de protección, existe una responsabilidad ambiental generalizada de proteger los servicios ambientales y los ecosistemas del sitio.

⁷⁵ Véase amparo en revisión 410/2013.

⁷⁶ **Artículo 44.** Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta ley y los demás ordenamientos aplicables.



182. El régimen jurídico de las ANP no sólo incide en el ejercicio de derechos, sino también en la distribución competencial entre los distintos órdenes de gobierno; en efecto, en términos del artículo 46 de la LGEEPA existen ANP que son competencia exclusiva de la Federación y otras que podrán ser competencia de los Estados, en términos de la legislación local correspondiente, esto siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos previstos por la ley general.

183. Esto es, mediante el régimen de áreas naturales protegidas, el Ejecutivo Federal puede ordenar el territorio, en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas, de sus servicios ambientales, de la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial. De esta forma, las áreas naturales protegidas implican una delimitación de actividades territoriales, establecidas por el Ejecutivo Federal, a las cuales deben ceñirse los órdenes de gobierno que interactúan en ellas.

184. De lo anterior se desprende que, independientemente del régimen de propiedad al que esté sujeta la tierra, o bien, de la jurisdicción a la que corresponda originalmente el área, en un ANP *prevalecerá la función ecológica de la propiedad* en términos de los artículos 4o., 25 y artículo 27 constitucionales. Dicho de otro modo, en un ANP el suelo tiene que destinarse, por mandato constitucional directo, a la conservación y el equilibrio ecológico, lo que implica que en estos sitios se deben proteger de manera prioritaria los servicios ambientales de los ecosistemas en beneficio público y de equidad intergeneracional.

185. De conformidad con los artículos 3, fracción II, y 44 de la LGEEPA las ANP son espacios en los que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, sujetos a un régimen jurídico especial de protección medioambiental. La vocación para prestar servicios ambientales que caracteriza a estas áreas justifica la imposición de un *régimen jurídico de protección reforzado* que imprime modalidades o limitaciones a sus posibles usos y aprovechamientos.

"Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el Programa de Manejo y en los Programas de Ordenamiento Ecológico que correspondan."



186. El artículo 45 de la ley general señala que el establecimiento de las áreas protegidas tiene por objeto, entre otros, preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas, y de los ecosistemas más frágiles, al igual que la utilidad de dichos ambientes en tanto factores que aseguran el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; asegurar la conservación y el aprovechamiento sustentable (de los ecosistemas y biodiversidad) del territorio nacional.

187. En particular, establece la obligación de preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial; proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio; proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacional y de los pueblos indígenas.

188. A partir de las características de los ecosistemas, de su vocación para la conservación de la biodiversidad, se prevén diversos tipos de ANP –reservas de la biósfera, parques nacionales, monumentos naturales, santuarios– algunas de ellas, como se mencionó, son de competencia exclusiva de la Federación. Entre éstas se ubican las **áreas de protección de flora y fauna** como la que regula el Programa de Manejo y su resumen impugnado en la presente controversia constitucional.⁷⁷

189. Las ANP de competencia federal se administran directamente por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la que a su vez nombrará un director experto en el campo que maneje directamente cada ANP; además, el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas funge como el órgano de consulta y apoyo a la secretaría en la definición de la política aplicable a las ANP.⁷⁸

⁷⁷ Artículo 46 de la LGEEPA.

⁷⁸ Reglamento de la LGEEPA, artículo 6; LGEEPA artículo 56 Bis.



190. Atendiendo al *principio de precaución*, cada ANP se divide a partir de sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos en diversas zonas y subzonas, que tienen objetivos diferentes en función de las características del área. La zonificación de las ANP es una estrategia técnica de planeación en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial; la subzonificación se refiere al instrumento técnico y dinámico de planeación, establecido en el PM, utilizado para manejar las ANP con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas en la declaratoria correspondiente.⁷⁹

191. Las *zonas núcleo* representan las áreas con mayor nivel de protección dentro de un ANP, pues tienen como principal función la preservación de los ecosistemas. Se subdividen en subzonas de protección y de uso restringido.⁸⁰ En estas áreas –zonas núcleo– queda expresamente prohibido descargar contaminantes en el suelo o en el agua; interrumpir flujos hidráulicos; realizar actividades cinegéticas o de aprovechamiento de las especies de flora y fauna e introducir ejemplares exóticos u organismos genéticamente modificados.⁸¹

192. Las *zonas de amortiguamiento*, en cambio, se orientan a actividades de aprovechamiento que conduzcan al desarrollo sustentable. Estas áreas se dividen en subzonas de preservación, de uso tradicional, de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas, de aprovechamiento especial, de uso público, de asentamientos humanos y de recuperación.

193. C. Áreas de Protección de Flora y Fauna.

194. Las áreas de protección de flora y fauna se caracterizan por ser aquellas ANP que contienen hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen especies

⁷⁹ Artículo 3, fracciones XXXVIII y XXXIX y artículo 47 Bis LGEEPA.

⁸⁰ Artículo 47 Bis de la LGEEPA.

⁸¹ Artículo 49 de la LGEEPA.



de flora y fauna silvestre; precisamente atendiendo a lo anterior, la LGEEPA hace mención especial sobre la relación que existe entre la regulación de estas áreas y la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Pesca y otras aplicables a las especies de flora y fauna.⁸²

195. En las áreas de protección de flora y fauna sólo se permitirá la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies de flora y fauna, también se podrán realizar actividades de educación y difusión en la materia.

196. La LGEEPA determina que podrá existir aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten al momento de la declaratoria respectiva; no obstante, está sujeto a las posibilidades del área de conformidad con los estudios respectivos, las normas oficiales mexicanas y los usos de suelo que se determinen en la declaratoria respectiva, es decir, el aprovechamiento de los recursos naturales está sujeto a la función ecológica de la propiedad.

197. Las áreas de protección de flora y fauna son aquellas ANP competencia de la Federación que deberán ser establecidas mediante una declaratoria expedida por el Ejecutivo Federal; esto, conforme al principio de precaución, habrá de realizarse con base en estudios que justifiquen la protección de la biodiversidad a partir de la declaratoria respectiva.⁸³

198. Una vez establecida un ANP de este tipo, de conformidad con el artículo 62 de la LGEEPA, sólo podrá ser modificada su extensión y, en su caso, los usos de suelo permitidos o cualquier de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en la ley para la declaratoria respectiva.

⁸² Artículo 54 de la LGEEPA.

⁸³ Artículos 57 y 58 de la LGEEPA.



199. Atendiendo al *principio de progresividad* en materia ambiental, esta Primera Sala desprende que estas modificaciones a las que alude dicho precepto no podrán retroceder en el nivel de protección ya alcanzado. Es decir, la atribución de modificación a cargo de la autoridad que estableció un ANP debe entenderse exclusivamente con el objeto de elevar el régimen de protección establecido originalmente pues, de lo contrario, se vulneraría directamente la prohibición de no regresión, así como el principio de equidad intergeneracional.

200. D. Programas de manejo de las Áreas Naturales Protegidas.

201. De conformidad con el artículo 65 de la LGEEPA y el artículo 3, fracción XI, de su reglamento, cada una de las áreas naturales protegidas de competencia federal debe contar con un Programa de Manejo, el cual constituye el "instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del Área Natural Protegida respectiva".

202. Un Programa de Manejo incluye una descripción detallada del sitio y sus características, y especifica las políticas y estrategias de conservación y usos, a través del establecimiento de actividades permitidas, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración de las áreas.

203. Para la Elaboración de los Programas de Manejo de las ANP competencia de la Federación, publicado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, estos documentos deben contener lo siguiente:

- a. Caracterización y descripción del entorno biofísico y socioeconómico;
- b. Diagnóstico y problemática del área protegida con base en la evaluación del desarrollo socioeconómico local, municipal y regional;
- c. Planeación, derivada de los procesos de diagnóstico y participación social a partir de las cuales se establecen las líneas de acción para lograr los



objetivos del área protegida organizados en subprogramas de conservación directa e indirecta;

d. Zonificación, generada a partir de la evaluación de las características biológicas, ecológicas y del uso del territorio (terrestre, dulceacuícola, marino, costero e insular), así como los ordenamientos territoriales vigentes; v) reglas administrativas, que definen los elementos normativos derivados del decreto de establecimiento del área protegida, de la categoría, la LGEEPA, el RANP y las normas oficiales mexicanas aplicables, entre otras, para regular las actividades que se desarrollen en el área protegida; y,

e. Evaluación de la integración funcional del sistema.

204. Precisamente atendiendo a la función ecológica de la propiedad y a la luz del principio de precaución, se determina que una vez efectuada la correspondiente revisión integral del sitio sujeto a protección, el Programa de Manejo tiene por finalidad que se plantee un aprovechamiento adecuado de sus recursos, identificar tanto las necesidades de conservación como las zonas óptimas para el desarrollo de distintos tipos de actividades, al igual que establecer metas y objetivos mesurables, incorporando un marco legal que permita la generación de estrategias que logren la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, así como la promoción de la calidad de vida y bienestar de la población, con énfasis en las comunidades rurales y originarias asentadas dentro o en los alrededores de estas áreas.

205. Estos instrumentos de política ambiental se caracterizan por su nivel de especificidad, pues detallan las modalidades de aprovechamiento de los recursos naturales a través de la delimitación, extensión y ubicación de las zonas y sub-zonas establecidas y señaladas en la declaratoria de ANP; además, definen las actividades permitidas, las prohibidas y las incompatibles dentro de cada área previamente establecida en la Declaratoria de ANP.

206. Por lo que hace a las actividades permitidas, corresponde también a los programas de manejo establecer con precisión el número de usuarios permi-



sibles respecto a cada tipo de actividad con base en la capacidad de carga del área y la zonificación, atendiendo a la vocación natural y a las características propias de cada una de ellas; es decir, una vez más, atendiendo a la función ecológica de la propiedad, los programas de manejo definen la densidad e intensidad de las actividades que se pueden realizar en cada zona del ANP.

207. El caso del Área Natural Protegida denominada "Yum Balam".

208. En este apartado se presenta una descripción de las características que definen los ecosistemas y servicios ambientales del ANP "Yum Balam", así como de la regulación nacional e internacional aplicable.

209. El Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) Yum Balam se estableció mediante decreto federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1994, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo, con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas.

210. Está integrada por un polígono general, que presenta ecotonos y ecosistemas con una gran biodiversidad neotropical, con especies endémicas, amenazadas y en peligro de extinción. El paisaje lo dominan selvas tropicales medianas, bajas y bajas inundables; bosques de manglar chaparro o mangle rojo; esteros; grandes zonas inundables; lagunas como la laguna Conil; mares someros que la limitan al norte y al este, así como zonas de selva que tienen una influencia importante en los ecosistemas estuarinos del Área Natural Protegida "Ría Lagartos".

211. Yum Balam es el hábitat de diversas especies. Aves como la caguama y la lora, el flamenco americano, el jabirú, la espátula rosada, el zopilote rey, el halcón peregrino, el pavo ocelado, el hocofaisán, el charrán mínimo, el tucán pico de canoa, el colibrí tijereta mexicano; así como mamíferos como la subespecie de tlacuachillo dorado, el mono araña y el aullador, el oso hormiguero, el cacomixtle tropical, el jaguar, el puma, el ocelote, el tigrillo, el jabalí de labios blancos, el venado temazate, y el manatí, mismos que, de conformidad la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, son especies en riesgo.



212. Del *amicus curiae* recibido, esta Primera Sala desprende que esta APFF es un sitio de conservación con múltiples ecosistemas terrestres, costeros y marinos y que sus ecosistemas van desde selvas, sabanas, cenotes, lagunas y dunas costeras, hasta manglares, pastos marinos y arrecifes coralinos que brindan diversos *servicios ambientales* de regulación climática; conservación de los ciclos hidrológicos; fijación de nitrógeno; formación de suelo; captura de carbono; control de la erosión; polinización; control biológico de plagas y degradación de desechos orgánicos, que mantienen la biodiversidad y la producción de bienes tales como alimento, agua, madera, combustibles y fibras aprovisionamiento de alimentos y compuestos genéticos.⁸⁴

213. En dos mil tres esta área fue incluida dentro de la lista de humedales de importancia internacional, *Convenio de Ramsar* –del que México es parte– lo que hace patente la relevancia ecológica, no solo nacional, sino mundial del área. Como Sitio Ramsar, Yum Balam tiene una cobertura vegetal de 32% de manglares, dunas costeras, sabanas, selvas baja y mediana; el 67% corresponde a aguas marinas y costeras con pastos marinos, en tanto que el resto de la superficie a las actividades agropecuarias por 0.33%; núcleos de población por 0.14% y un 0.17% sin cobertura vegetal.

214. Yum Balam protege alrededor del 90% de las aves endémicas de la Península de Yucatán, quedando incluidas algunas como el pavo ocelado (*agriocharis ocelata*), la codorniz yucateca (*colinus nigrogularis*), flamencos (*phoenicopterus ruber*) entre otras, así como dos especies de delfines de sistemas lagunares y el manatí del Caribe (*Trichechus manatus*). También habita el tiburón martillo (*Sphyrna lewini*) especie en peligro por la lista roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), mantas gigantes (*Manta ubirostris*) y de raya águila (*Aetobatus narinari*) que comparten el mismo territorio marino. El área cuenta, además, con una amplia variedad de recursos pesqueros, como grandes bancos de sardinas que son el alimento de aves marinas que anidan en Yum Balam, Isla Contoy y Ría Lagartos.⁸⁵

⁸⁴ Amicus curiae, página 5.

⁸⁵ Ídem, página 5.



215. Yum Balam también está reconocida como un elemento de la *Convención Interamericana para la Protección y Conservación de Tortugas Marinas* (CIT) pues en sitio habitan especies de tortugas marinas que desarrollan parte de su ciclo de vida en las costas de Isla Grande, Isla Chica y el poblado de Holbox. A través de dicho instrumento internacional México asumió el compromiso de tomar acciones, entre las que se encuentran la restricción de actividades humanas que puedan afectar gravemente a las tortugas, en favor de estas especies y de sus hábitats construyendo un esquema multilateral de cooperación entre los Estados Parte.⁸⁶

216. El APFF en cuestión también se regula por el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, *Convenio de Cartagena*, a través del cual México se obliga a la protección del medio marino, específicamente, a prevenir, reducir y controlar la contaminación marítima causada por diversas fuentes como buques, vertimientos, fuentes terrestres, explotación de fondos marinos y descargas atmosféricas. Aunado a lo anterior, se asume la responsabilidad de proteger los ecosistemas vulnerables y el hábitat de especies amenazadas o en peligro de extinción, esto específicamente, a través del establecimiento de zonas protegidas.⁸⁷

217. También se ha de considerar que los humedales costeros como los que se encuentran en Yum Balam son ecosistemas cuyos servicios ambientales merecen especial protección a la luz del *Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático* cuyo objetivo principal es lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero; los humedales costeros retienen los gases de efecto invernadero por lo que mitigan significativamente los impactos del cambio climático.⁸⁸

218. Esta Primera Sala ya ha reconocido⁸⁹ que la protección de los humedales es una prioridad nacional e internacional que ha llevado a nuestro país a

⁸⁶ Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, artículo IV, numeral 2, inciso c.

⁸⁷ Convención para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, artículos 4 a 10.

⁸⁸ Sobre los servicios ambientales que prestan los humedales costeros, véase el Manual de la Convención de Ramsar, Guía para la Convención sobre los Humedales, 1971.

⁸⁹ Amparo en revisión 307/2016.



emitir una estricta regulación de este ecosistema; la Ley General de Vida Silvestre –artículo 60 Ter– prohíbe la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural, etcétera, exceptuando de dicha prohibición aquellas obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

219. En congruencia con lo anterior, la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, determina que el mangle rojo (*rhizophora mangle*), el mangle negro (*avicennia germinans*) y el mangle blanco (*laguncularia racemosa*) son especies amenazadas y la diversa NOM-022-SEMARNAT-2003 establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentables y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar, también reconoce los múltiples servicios ambientales que estos ecosistemas prestan en beneficio de las personas, en tanto indica que los humedales costeros se caracterizan por sus funciones hidrológicas, de contigüidad, de regulación climática, de estabilización costera, de producción primaria que mantiene la biodiversidad marina y terrestre que depende de ellos.

220. Esta Primera Sala pone de relevancia que el área que comprende el APFF Yum Balam es considerada de alto riesgo por diversos motivos –acidificación de los océanos, incremento del nivel del mar, huracanes, sequías, inundaciones, entre otros– de manera que los ecosistemas costeros que componen el área enfrentan un riesgo de pérdida de hábitat.⁹⁰

221. Aunado a lo anterior, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) reporta que las pequeñas áreas pecuniarias existentes en el APFF en cuestión son las más críticas debido a los incendios forestales que se presentan en la región. En dos mil ocho se detectó un incendio con tamaño aproximado de 18 hectáreas que afectó zonas de preservación donde la alteración de los ecosistemas ha sido muy poca.⁹¹

⁹⁰ Ídem, página 8.

⁹¹ Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Proyecto GR011, Atención de incendios en el Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, consulta en <http://www.conabio.gob.mx/institucion/proyectos/resultados/InfGR011.pdf>



222. En el *amicus curiae* presentado ante este tribunal se refiere que otra fuente de amenaza del área es el turismo masivo que provoca la degradación de los humedales costeros y selvas adyacentes a las costas, restringiendo el flujo de agua a los ecosistemas de humedales costeros.

223. En particular se señala que la principal amenaza de Yum Balam es el interés de crear dentro del área de protección un proyecto mega-turístico de 21 mil cuartos de hotel, más carreteras, puentes, dragado para canales de navegación de embarcaciones, entre otra infraestructura de servicios urbano-turísticos. Lo anterior con proyecciones de incremento poblacional de 2 mil habitantes a 240 mil, lo que implica la creación de un nuevo centro de población.⁹²

224. Se estima que dicho proyecto tendría, como mínimo, impacto en las zonas de manglares debido al cambio de uso de suelo por infraestructura; los arrecifes de coral registran ya impactos por el turismo –actividades de buceo y esnórquel– así como por impactos de embarcaciones y uso de anclas; los cuerpos de agua están amenazados por las descargas de aguas residuales no tratadas. Además, se refieren impactos y amenazas socioambientales con impacto en el sector pesquero, en la migración y en el crecimiento poblacional, en las economías locales, así como en grupos vulnerables y de género.⁹³

II. Estudio de los conceptos de invalidez

225. I. Primer concepto de invalidez

226. En el primer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce, *en esencia*, que el Programa de Manejo del APFF Yum Balam, y su resumen, invade sus competencias de conformidad con el artículo 115 constitucional, fracción V, incisos a), d), f) y g).⁹⁴ Argumenta que le corresponde, en *forma exclusiva*, aprobar

⁹² *Amicus curiae*, página 9.

⁹³ Ídem, página 12.

⁹⁴ "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:



y administrar la zonificación y planear el desarrollo urbano en el área, además de elaborar y aplicar los programas de ordenamiento ecológico municipales; siendo así, sostiene que el Programa de Manejo impugnado *sobrerreguló* estas actividades al precisar, entre otras, el tipo de construcciones que se pueden llevar a cabo, prohibir la alteración de flujos hidrológicos y la construcción de cierto tipo de infraestructura, así como restringir el desecho de residuos, invadiendo –a su parecer– las competencias municipales constitucionales.

227. Sostiene que, de un análisis conjunto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente (LGEEPA) y la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) se desprende que la facultad de la Federación en *materia de zonificación* en las áreas naturales protegidas debe interpretarse de forma restrictiva en función de los fines del área en cuestión, de manera que, al ser el Municipio el orden de gobierno que conoce de manera directa las necesidades de la zona, a éste corresponde delimitar, por ejemplo, el lugar donde deben construirse los helipuertos, o bien, definir el tipo de infraestructura a realizar.

228. Argumenta que de conformidad con la LGEEPA sólo al Municipio corresponde *regular los usos de suelo fuera de los centros de población* a través de los programas de ordenamiento ecológico, de manera que el Programa de Manejo impugnado vulnera sus atribuciones al regular el uso de suelo en el Área Natural Protegida en cuestión.

229. El concepto de invalidez es infundado.

230. En congruencia con los apartados previos de la presente sentencia, el conflicto competencial que aquí se plantea entre las atribuciones del Municipio en materia de uso de suelo y zonificación, y las diversas en materia medioam-

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"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."



biental que corresponden a la Federación en un área de protección de la biodiversidad como lo es Yum Balam, se abordará a partir de un *enfoque de desarrollo sustentable* conforme al cual el medio ambiente y el desarrollo conforman una unidad indisoluble que se rige por el principio de transversalidad.

231. Se reitera lo sostenido por este tribunal a lo largo de la presente sentencia en el sentido de que, las atribuciones municipales en términos del artículo 115 constitucional, fracción V, para administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como para controlar el uso de suelo, otorgar licencias de construcción y elaborar programas de ordenamiento territorial, deberán interpretarse *siempre* atendiendo a los principios jurídicos medioambientales. La única forma de lograr un desarrollo sustentable que vele por la función ecológica de la propiedad es perseguir, no sólo un objetivo económico del desarrollo, sino priorizar los fines ecológicos tendentes a la preservación de los recursos naturales.

232. Cabe precisar que la invasión de competencias que aquí se alega se da en el marco de un régimen jurídico de protección medioambiental muy específico, pues se refiere a un sitio de conservación de la biodiversidad, en este caso, un Área de Protección de Flora y Fauna.

233. Un enfoque de sustentabilidad –como el que mandata el Texto Constitucional– exige que cualquier autoridad vele, en todo momento, porque el desarrollo de hoy no comprometa las necesidades de las generaciones futuras –principio de equidad intergeneracional– sin embargo, en las áreas de conservación de la biodiversidad, esta obligación es *reforzada*, pues estos ecosistemas son fuente clave de servicios ambientales para las generaciones presentes y futuras, a nivel local y global.

234. El APFF Yum Balam, como se ha dado cuenta ya, es un área del territorio nacional que, por las características particulares de sus ecosistemas, tiene una vocación ecológica para la prestación de muy diversos servicios ambientales.

235. Esta Primera Sala pone de relieve que el territorio regulado por el Programa de Manejo impugnado ha sido reconocido, no sólo a nivel nacional, sino también internacional, como un sitio de conservación clave para la biodiversi-



dad global, por lo que el análisis competencial que se haga en esta instancia atenderá a la más alta exigencia de protección medioambiental de conformidad con los principios jurídicos medioambientales.

236. Para estar en aptitud de atender puntualmente al planteamiento hecho valer por el Municipio actor, esta Primera Sala establecerá, primero, el sistema de concurrencias en materia de protección al ambiente y asentamientos humanos; después determinará cuál es el régimen jurídico del área de conservación de Yum Balam conforme al cual se emitió el Programa de Manejo impugnado; habiendo definido lo anterior, será posible justificar porque no asiste razón al Municipio actor cuando aduce que dicho programa *sobrerreguló* aspectos de su competencia.

237. A. Sistemas concurrentes en materia de protección al medio ambiente y asentamientos humanos.

238. Como se vio en párrafos previos, la regulación nacional en materia de protección al medio ambiente y asentamientos humanos se ha desarrollado en congruencia al principio de transversalidad que mandata el desarrollo sustentable previsto en el artículo 25 constitucional. En efecto, los sistemas de competencias concurrentes que se establecen en ambas materias mantienen una homogeneidad material o sustantiva en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional en relación con la conservación de los recursos naturales y la función ecológica de la propiedad.

239. En orden temporal, en virtud de la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, el constituyente agregó al artículo 73 fracción XXIX, el inciso C), estableciendo que los *asentamientos humanos* se regularan de manera concurrente; la Constitución prevé expresamente que esta materia tiene por objeto cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, es decir, con la función ecológica de la propiedad.

240. Siguiendo esta línea de sustentabilidad en materia de asentamientos humanos, en dicha reforma se modificaron, además, los artículos 27 y 115 constitucionales, esto, a partir de la consideración de que el fenómeno de los asentamientos humanos incide en muy diversas materias, entre ellas, la pro-



tección del medio ambiente. De la exposición de motivos se desprende la intención del constituyente de articular un sistema que respondiera de manera integral a la problemática de desarrollo urbano a través de la incorporación de los tres órdenes de gobierno.

241. El veintiséis de mayo de ese mismo año, fue publicada 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.

242. Posteriormente –en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro– esta ley general fue modificada 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, fracción V, constitucional en las que se estableció la competencia a cargo de los Municipios para que:

- a) Formulen, aprueben y administren la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participen en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participen en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán ser acordes con los planes generales de la materia;
- d) Autoricen, controlen y vigilen la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y jurisdicción territorial;
- e) Intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra; (vi) otorguen licencias y permisos para construcciones;
- f) Participen en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;



g) Celebren convenios para la administración y custodia de las zonas federales; y,

h) Expidan, en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios.

243. En la misma línea, como se refirió supra, en virtud de la reforma de diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se adicionó al artículo 73, fracción XXIX, el inciso G, previendo que la *materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico* se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente; por virtud de esta misma reforma se incorporó al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, precisamente, el mandato de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

244. El veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y ocho, fue publicada la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, cuyas disposiciones tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

245. Como se ve, tanto en materia de protección al medio ambiente, como de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, ambas con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, se prevén elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.⁹⁵

246. La homogeneidad material que irradia ambas materias se ancla, entre otros, en los objetivos establecidos en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, mismo que vale la pena reiterar:

⁹⁵ Véase controversia constitucional 31/2010, página 40.



"...

"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. En consecuencia, se dictarán 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; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

247. Se reitera, la función ecológica de la propiedad prevista en el Texto Constitucional citado es la base del desarrollo sustentable que mandata el diverso artículo 25 constitucional que reconoce que el desarrollo nacional está indisolublemente vinculado con el medio ambiente; en el apartado constitucional en cita, si bien no se alude expresamente a la sustentabilidad, lo cierto es que se concibe su esencia a partir de la interconexión entre el desarrollo urbano, los asentamientos humanos y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

248. Es jurisprudencia del Tribunal Pleno que, tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente establecen sistemas concurrentes para los tres órdenes de gobierno que habrán de propiciar el *desarrollo sustentable*. En efecto, la primera ley habrá de fijar las normas para que los tres órdenes de gobierno regulen los asentamientos humanos y el desarrollo sustentable de los centros



de población y, la segunda, también propiciará el desarrollo sustentable a través de la protección y de la restauración del equilibrio ecológico.⁹⁶

249. Además, el Tribunal Pleno ha dado cuenta ya de que ambas materias deben interpretarse en el contexto normativo del sistema general de planeación del desarrollo nacional; tanto la Ley General de Asentamientos Humanos –artículo 11– como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente –artículo 20 Bis– se refieren al Sistema Nacional de Planeación Democrática.⁹⁷

250. De lo anterior, esta Sala concluye que el diseño normativo de ambas materias refuerza la consideración antes expuesta en el sentido de que, de conformidad con el mandato constitucional y convencional, el desarrollo nacional, en específico, el desarrollo urbano y los asentamientos humanos no pueden entenderse aislados de la protección al medio ambiente. Por el contrario, la transversalidad que se deriva tanto del artículo 25 constitucional –desarrollo sustentable– como del diverso 27 –función ecológica de la propiedad– obliga a interpretar que ambas materias están indisolublemente vinculadas, de manera que el desarrollo nacional, como desarrollo sustentable, se rige por todos los principios medioambientales.

251. Lo anterior implica que las atribuciones en materia de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a cargo de los Municipios de conformidad con el artículo 115, fracción V, no sólo tienen una función social y económica, sino también ecológica, misma que exige que su interpretación sea de conformidad con el principio de transversalidad medioambiental.⁹⁸

252. Esta Sala resalta lo dispuesto en el último párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional que refiere expresamente que la expedición de regla-

⁹⁶ Décima Época. Registro digital: 160856. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 38/2011 (9a.), página 288.

⁹⁷ Véase controversia constitucional 31/2010.

⁹⁸ Véase caso IBAMA c. Municipio de Pitimbu y otros, recurso especial No. 1.782.692-pb (2018/0268767-7).



mentos y disposiciones administrativas necesarias para el ejercicio de las atribuciones municipales ahí previstas deberá ser de conformidad con el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, esto es, atendiendo a la función ecológica de la propiedad.

253. En este punto cobra aplicación la jurisprudencia del Tribunal Pleno que establece que las atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, específicamente para formular, aprobar y administrar la zonificación y los programas de desarrollo urbano no son definitivas ni exclusivas pues, al igual que la materia de protección al medio ambiente, está sujeta al mandato de optimización establecido en las leyes correspondientes.⁹⁹

254. Una aproximación de desarrollo sustentable en términos, no sólo del artículo 25 constitucional, sino también del tercer párrafo del artículo 27 constitucional, obliga a esta Primera Sala a interpretar que las atribuciones en materia de protección del medio ambiente y equilibrio ecológico y aquellas relativas a los asentamientos humanos y ordenamiento territorial no se contraponen, por el contrario, a partir de una perspectiva de sustentabilidad, convergen.

255. Lo anterior implica que el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a cargo de los Municipios tiene que ser, no sólo coherente con el equilibrio ecológico, sino tendente a favorecer y promover la función ecológica de la propiedad. Sin equilibrio ecológico, sin recursos naturales, no hay desarrollo, ni territorio que urbanizar. La función ecológica de la tierra es *presupuesto* para su función social y económica.

256. Un entorno natural que propicie y permita el desarrollo urbano es indispensable para el ejercicio de las atribuciones municipales en términos de la fracción V del artículo 115 constitucional; conforme a esta lógica, dichas com-

⁹⁹ Décima Época. Registro digital: 160856. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 38/2011 (9a.), página 288.

"FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES."



petencias municipales habrán de estar encaminadas siempre, en primer orden, a conservar los recursos naturales y, a partir de ahí, ejercer sus atribuciones de zonificación, planes de desarrollo urbano y uso de suelo, entre otras, a la luz del concepto de desarrollo sustentable.

257. B. Régimen jurídico del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam.

258. Como se desarrolló en apartados previos, un APFF es un tipo de ANP que se caracteriza por contener hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen especies de flora y fauna; precisamente, atendiendo a su vocación ecológica, la LGEEPA –artículo 54– prevé que en estas áreas de protección de flora y fauna sólo se permite la realización de ciertas actividades relacionadas con la preservación, repoblación, refugio y aprovechamiento sustentable.

259. Los sitios de conservación de la biodiversidad, como el APFF que nos ocupa, encuentran asidero constitucional en el artículo 27 que, como se ha referido ya, en su párrafo tercero, establece que la Nación tendrá en todo tiempo la atribución de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio de la sociedad, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con el objeto, no sólo de distribuir la riqueza pública, sino también de cuidar su conservación.

260. Atendiendo a este mandato constitucional, el aprovechamiento de los recursos naturales en un APFF dependerá de "*las posibilidades del área de conformidad con los estudios respectivos, las normas oficiales mexicanas y los usos de suelo que se determinen en la declaratoria respectiva*"¹⁰⁰ esto es, como en cualquier ANP, en un APFF prevalecerá la **función ecológica de la propiedad** de conformidad con el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, misma que justifica la imposición de modalidades y limitaciones a los posibles usos y aprovechamientos del suelo.

261. En congruencia con lo anterior, el decreto que declara APFF a la región de Yum Balam especifica que la explotación y aprovechamiento de las aguas

¹⁰⁰ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio ambiente, artículo 54.



nacionales dentro del sitio se sujetarán a las normas oficiales mexicanas, al Programa de Manejo y a los convenios de concertación de acciones de protección que llegaran a celebrarse; los terrenos nacionales ahí ubicados están obligados a la conservación del área conforme a la LGEEPA, la Ley Agraria, el propio decreto, el Programa de Manejo y demás disposiciones aplicables y, finalmente, se aclara que los ejidatarios, propietarios y poseedores de predios ubicados en el área también están sujetos al régimen jurídico de protección medioambiental, esto, de conformidad con el principio *propter rem*.¹⁰¹

262. Del decreto se desprende nítidamente que cualquier uso de la tierra en dicha área de conservación, independientemente del régimen de propiedad al que esté sujeta, deberá atender a su objetivo fundamental: ***proteger los ambientes naturales de la región, así como los ecosistemas más frágiles, asegurando los procesos evolutivos y el equilibrio ecológico en el área.***¹⁰²

263. De conformidad con los artículos 57 y 58 de la LGEEPA, las APFF son de aquellas ANP competencia de la Federación que deberán ser establecidas mediante una declaratoria expedida por el Ejecutivo Federal, conforme al principio de precaución, atendiendo a los estudios técnicos que justifiquen la protección de la biodiversidad.

264. Esto significa que, en el área conocida como Yum Balam, la Federación es competente, no sólo para regular el régimen de protección medioambiental a través de disposiciones generales y reglamentarias, sino *también* para administrar y vigilar el área, de conformidad con el objetivo de conservación y equilibrio ecológico en términos de dichas disposiciones.

265. Así, no obstante la jurisdicción del sitio conocido como Yum Balam corresponde originalmente al orden municipal, al decretarse un APFF es el Ejecutivo Federal el competente para, en acatamiento al tercer párrafo del artículo 27

¹⁰¹ Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida de flora y fauna la región conocida como Yum Balam ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo, artículos décimo segundo y décimo sexto.

¹⁰² Ídem, artículo 45.



constitucional, ordenar este territorio atendiendo a sus servicios ambientales y a la función ecológica del área.

266. En este sentido, el régimen del APFF implica una delimitación a las atribuciones territoriales del orden municipal que habrán de ceñirse, primero, a los lineamientos que para la protección del sitio determine el Ejecutivo Federal y, además, en términos de los artículos 57 y 58 de la LGEEPA, a la administración que el orden federal determine para el área en cuestión.

267. En efecto, al ser Yum Balam un área de protección de la biodiversidad competencia de la Federación, de conformidad con la fracción VIII del artículo 5 de la LGEEPA, corresponde a este orden de gobierno el establecimiento, regulación, administración y vigilancia del área, lo que se traduce en que, como se verá, las atribuciones del Municipio en términos del artículo 115 constitucional –fracción V, incisos a), d) f) y g), y último párrafo– están delimitadas por el régimen específico de protección medioambiental y administración que defina la Federación a través de la LGEEPA, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Pesca, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, las disposiciones reglamentarias, las normas oficiales en la materia, la Declaratoria de ANP, el Programa de Manejo respectivo o cualquier otra disposición aplicable al régimen de protección medioambiental.¹⁰³

268. Cabe reiterar que este régimen jurídico de protección medioambiental de las ANP –atendiendo al principio precautorio, *in dubio pro aqua e in dubio pro natura*– ordena el territorio comprendido dentro del área a partir de la *zonificación*, que se concibe como un instrumento técnico de planeación del territorio en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial.¹⁰⁴

269. Esto es, como se dio cuenta en apartados previos de esta sentencia, de conformidad con el artículo 47 Bis de la LGEEPA, a partir de los elementos biológicos, físicos y socioeconómicos del área, las ANP se ordenan a partir de

¹⁰³ LGEEPA, artículo 54.

¹⁰⁴ LGEEPA, artículo 1, fracción XXXIX.



un esquema integral y dinámico que delimita el territorio en zonas y subzonas conforme a las cuales se definen las actividades que se pueden realizar en el ANP atendiendo, siempre, al fin de conservación del sitio.

270. En este sentido, a partir de lo previsto en la LGEEPA y en las Declaratorias de ANP, los programas de manejo como el impugnado cumplen con el objetivo primordial de regular la subzonificación de las ANP, esto con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento establecidas en las declaratorias correspondientes. En este tenor, estos instrumentos de planeación, por su propia naturaleza, especifican las modalidades de aprovechamiento y los usos de suelo en las ANP.¹⁰⁵

271. Al respecto, el Programa de Manejo aquí impugnado prevé en su apartado 7, *subzonificación y políticas de manejo*, una regulación de los usos y actividades permitidas en el APFF, esto, a partir del valor ambiental de los espacios, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las comunidades locales, las actividades realizadas actualmente por los pobladores locales, la información recabada sobre aspectos físicos y biológicos del área y los sitios críticos para la conservación de los ecosistemas y/o especies prioritarias.

272. El PM impugnado establece las siguientes subzonas: (i) de preservación de playas y dunas costeras de Isla Grande; (ii) de preservación de playas de Punta Mosquito; (iii) de preservación de humedales de Isla Grande e Isla Chica; (iv) de preservación Laguna Conil; (v) de preservación de humedales costeros; (vi) de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales porción marina; (vii) de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales arrecife Los Cuevones; (viii) de aprovechamiento sustentable de recursos naturales franja marina frente a Isla Grande; (ix) de aprovechamiento sustentable de recursos naturales Isla Grande; (x) de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales Laguna Conil; (xi) de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales Chiquilá Oeste; (xii) de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales fracturas de Holbox; (xiii) de asentamientos humanos Holbox; (xiv) de asentamientos humanos Chiquilá; y, finalmente; (xv) de recuperación La Ensenada.

¹⁰⁵ LGEEPPA, artículos 1, fracción XXXIX y 47 Bis 1.



273. De la regulación prevista para cada subzona, este tribunal advierte que el Programa de Manejo prevé distintos niveles de protección medioambiental atendiendo a la información disponible sobre las características del sitio; esto es, en las *subzonas de preservación* se regulan actividades esencialmente encaminadas a conservar las especies de flora y fauna que se pretenden proteger y se prohíbe cualquier actividad humana –extracción de material biológico o de vida silvestre, apertura de brechas, construcción de obra pública o privada, desecho de residuos– que pueda alterar los procesos naturales de los ecosistemas que se pretenden conservar o restaurar.

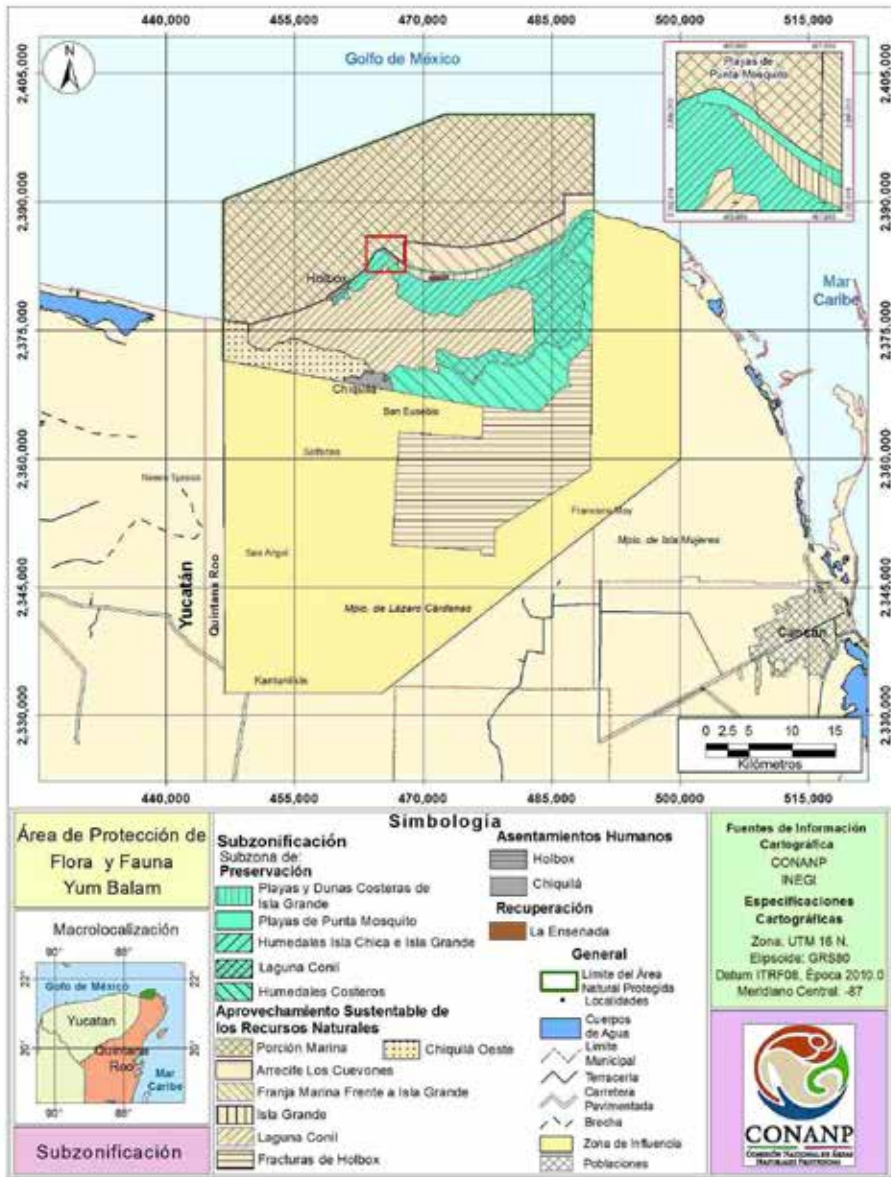
274. En las *subzonas de aprovechamiento* se permite, por ejemplo, el turismo de bajo impacto y el mantenimiento de infraestructura de apoyo para el turismo, como senderos piloteados; en algunas zonas existe la posibilidad de aprovechamiento forestal, ganadería y apicultura. Sin embargo, se mantiene la prohibición de afectar de cualquier manera los ecosistemas con actividades como: verter residuos, sonidos que alteren las poblaciones silvestres, explosivos, vehículos motorizados, alimentar a los ejemplares de vida silvestre, construcción de infraestructura salvo de tipo palafito, campos de golf, entre otras. El programa precisa que estas limitaciones están enfocadas a regular la coexistencia entre las actividades turísticas y los fines de conservación.

275. En las *subzonas de asentamientos humanos* se establece la posibilidad de desarrollar servicios de hospedaje y servicios de apoyo a la comunidad de Holbox, estacionamiento y uso de vehículos motorizados, así como transporte de víveres. Las actividades no permitidas se refieren a la destrucción de los sitios de alimentación o anidación, refugio o reproducción de las especies de vida silvestre; establecimientos de sitios de disposición final de residuos; dragar o desviar flujos hidrológicos; modificar la línea de costa, entre otros.

276. En la *subzona de recuperación* se establece un régimen de protección más riguroso, pues sólo se permiten actividades que reduzcan la acumulación de cargas combustibles, investigación y monitoreo, manejo forestal tendiente a la protección y restauración de los servicios ambientales del ecosistema.

277. En el mapa que se inserta a continuación es posible ubicar las subzonas de conformidad con el Programa de Manejo que aquí se impugna:

PLANO DE LOCALIZACIÓN Y SUBZONIFICACIÓN DEL ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM





278. A partir de la ordenación territorial antes descrita, el programa impugnado establece *Reglas Administrativas* cuya aplicación corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Entre otros aspectos, se prevé que las manifestaciones de impacto ambiental para el desarrollo de construcciones deberán sustentarse en estudios que contemplen las complejas características físicas, biológicas y ecológicas del APFF; especificaciones para las obras de toma de agua y descargas de agua; características de los helipuertos; altura máxima de las edificaciones; pavimentación con materiales que posibiliten la infiltración de agua, así como límites a la actividad ocupación turística basados en el límite de cambio aceptable que mide los impactos de la actividad turística en el uso de los recursos y la generación de residuos.¹⁰⁶

279. Se regulan las conductas de los visitantes, así como de los prestadores de servicios turísticos, en particular, de los hoteles. Se dispone la necesidad de contar con autorización de la secretaría, por conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para realizar actividades turístico recreativas, de fotografía o filmación, así como de comercio; se regulan dichas actividades turísticas de conformidad con las normas oficiales mexicanas aplicables y atendiendo a las características físicas de las diversas áreas que integran Yum Balam.¹⁰⁷

280. Las reglas administrativas del Programa de Manejo también consideran previsiones sobre la investigación científica; embarcaciones; usos y aprovechamientos de los recursos naturales del área; mantenimiento y especificaciones de la infraestructura permitida dependiendo de las subzonas antes descritas. También se prevén especificaciones sobre los asentamientos humanos en las zonas en que están permitidos.

281. Finalmente, se establece que la inspección y vigilancia de dichas reglas administrativas corresponde a la secretaría por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en coordinación con la Secretaría de Marina.

¹⁰⁶ Véanse páginas 163 a 181 del Programa de Manejo impugnado.

¹⁰⁷ Véanse reglas administrativas del Programa de Manejo.



282. C. Atribuciones municipales en el marco del APFF Yum Balam.

283. Esta Sala ha dado cuenta ya de que el régimen de protección medioambiental que se establece en un APFF como la de Yum Balam implica una delimitación de las atribuciones municipales de conformidad con el artículo 115 constitucional, pues estas áreas son de competencia federal por disposición expresa de la LGEEPA, en cumplimiento del mandato de preservación ecológica previsto en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional.

284. Lo anterior implica que las atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos y medioambientales –zonificación y planes de desarrollo urbano, uso de suelo, otorgamiento de licencias y permisos para la construcción y establecimiento de reservas ecológicas– no son absolutas o irrestrictas, pues ante una declaratoria de un sitio de conservación de la biodiversidad de competencia de la Federación como el que nos ocupa, de conformidad con el principio in dubio pro natura, precaución, propter rem y equidad intergeneracional, es la Federación la que ejerce jurisdicción sobre el área, regulándola, administrándola y vigilándola de conformidad con la vocación ecológica de la propiedad, limitando el ejercicio de estas atribuciones municipales.¹⁰⁸

285. De esta manera, **el orden municipal ejercerá sus competencias concurrentes de conformidad con el artículo 115 constitucional y las leyes generales en la materia, esto siempre y cuando éstas sean acordes al régimen de protección medioambiental que rige en el ANP;** por ejemplo, de conformidad con el artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA, los Municipios podrán emitir programas de ordenamiento ecológico locales en un ANP competencia de la Federación, sin embargo, dichos programas serán elaborados y aprobados en forma conjunta por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, los Gobiernos Estatales y los Municipales.¹⁰⁹

286. También existe un esquema de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en un ANP competencia de la Federación en relación con las diversas autorizaciones que se otorgan, por ejemplo, para una obra en el sitio;

¹⁰⁸ Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno en la diversa controversia constitucional 72/2008 en relación con el Parque Nacional Tulum.

¹⁰⁹ LGEEPA, artículo 20 Bis 5, fracción V.



de conformidad con el artículo 28, fracción XI, de la LGEEPA es competencia exclusiva de la Federación emitir la autorización en materia de impacto ambiental en caso de cualquier obra o actividad que se realice en un sitio de conservación de su competencia y que pudiera causar desequilibrio ecológico, o bien, rebasar las condiciones establecidas en las disposiciones aplicables al ANP. Ahora bien, lo anterior no nulifica el otorgamiento de los permisos, autorizaciones o licencias de competencia municipal, sin embargo, cualquier autorización a cargo de este orden de gobierno dependerá de que *previamente* se haya emitido la autorización de impacto ambiental por la Federación en términos de la normativa aplicable.¹¹⁰

287. A la par del ejercicio de atribuciones municipales de conformidad con el artículo 115, fracción V, delimitadas por el marco jurídico de protección medioambiental del que se ha dado cuenta, la LGEEPA prevé la posibilidad de participación del orden municipal en la *administración* de los sitios de conservación federales que se ubiquen en su territorio, esto, a partir de los acuerdos de coordinación que para tal efecto suscriban los gobiernos interesados.

288. En efecto, la LGEEPA determina que, una vez establecido el Programa de Manejo de las ANP de competencia federal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales podrá suscribir, entre otras, con las autoridades municipales interesadas acuerdos de coordinación con el objeto de otorgar la administración del área conforme a la legislación aplicable.¹¹¹

289. Precisamente atendiendo al mandato constitucional en el sentido de que en los sitios de conservación de la biodiversidad debe prevalecer la función ecológica de la propiedad, la LGEEPA precisa que quienes adquieran la responsabilidad de administrar las ANP –autoridades gobiernos locales, organizaciones sociales, comunidades indígenas, entre otros– están obligadas a sujetarse

¹¹⁰ LGEEPA, "Artículo 35, Bis 3. Cuando las obras o actividades señaladas en el artículo 28 de esta ley requieran, además de la autorización en materia de impacto ambiental, contar con autorización de inicio de obra; se deberá verificar que el responsable cuente con la autorización de impacto ambiental expedida en términos de lo dispuesto en este ordenamiento.

"Asimismo, la secretaría, a solicitud del promovente, integrará a la autorización en materia de impacto ambiental, los demás permisos, licencias y autorizaciones de su competencia, que se requieran para la realización de las obras y actividades a que se refiere este artículo."

¹¹¹ LGEEPA, artículos 47 y 67.



a las previsiones contenidas en dicha ley, los reglamentos, las normas oficiales mexicanas, los decretos y programas de manejo respectivos.

290. Esto es, si bien se establece la posibilidad de que la Federación conenga con otros órdenes de gobierno u organizaciones públicas, privadas o sociales interesadas en la traslación de la administración del área, lo cierto es que ésta se regirá, en todo momento, por el marco jurídico de protección medioambiental que se deriva del tercer párrafo del artículo 27 constitucional conforme al cual, en estas áreas del territorio nacional, debe prevalecer la protección y conservación de los ecosistemas y servicios ambientales.

291. Aunado a lo anterior, la Federación habrá de supervisar y evaluar el cumplimiento de los convenios de concertación o acuerdos de coordinación, así como asegurarse de que las autorizaciones para la realización de actividades en el área de su competencia se sujeten a las disposiciones aplicables.

292. En este sentido, el reglamento de la ley general regula dichos instrumentos de coordinación o concentración previéndose que éstos se pueden suscribir para administrar los sitios de conservación, o bien, para prevenir contingencias y para fines de investigación o educación ambiental. De las disposiciones reglamentarias se desprende que dichos convenidos habrán de contener un plan de trabajo en materia de política ambiental, conforme al cual se establezcan metas y objetivos, mecanismos de financiamiento, vigencia de los instrumentos, entre otras.¹¹²

293. En congruencia con lo anterior, el Decreto de APFF Yum Balam establece que la administración, conservación, desarrollo y vigilancia del área queda a cargo del Ejecutivo Federal, no obstante, se refiere precisamente a la atribución de la secretaría de convenir la celebración de acuerdos de coordinación con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación del Municipio de Lázaro Cárdenas, en determinadas materias.

294. En su artículo tercero, el decreto en cuestión establece la posibilidad de convenir la forma en que el gobierno estatal y municipal participen en la

¹¹² Reglamento de la LGEEPA, artículos 31 a 36.



administración del área de protección Yum Balam. Se prevé que dichos instrumentos de coordinación también podrán coordinar las políticas federales aplicables al área, con aquellas del Estado y del Municipio, así como la elaboración del Programa de Manejo; el destino de los recursos para administrar el área; acciones de inspección, entre otras.¹¹³

295. Precisado lo anterior, esta Sala resalta que, en el caso, no existe un acuerdo de coordinación del Municipio actor para la administración del área de protección de flora y fauna Yum Balam por lo que, atendiendo al marco legal y constitucional expuesto, en el ANP en cuestión las autoridades municipales desplegarán sus competencias concurrentes *delimitadas* al régimen de protección medioambiental previsto en la normativa aplicable como la LGEEPA, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Cambio Climático, las normas oficiales mexicanas, la Declaratoria de ANP, el Programa de Manejo, o cualquier otra disposición de protección medioambiental que resulte aplicable.

D. Conclusión

296. No asiste razón al Municipio actor cuando aduce que el Programa de Manejo impugnado es inconstitucional por invadir sus competencias establecidas en el artículo 115, fracción V, incisos a), d), f) y g), al *sobrerregular* aspectos en materia de zonificación, uso de suelo y permisos y licencias para construcciones.

297. El Municipio actor parte de la premisa incorrecta de que sus atribuciones territoriales en términos del precepto constitucional en cita se ejercen de forma "exclusiva" en el APFF Yum Balam; por el contrario, como se acaba de demostrar, es la Federación la que cuenta con la atribución de regular y administrar las áreas naturales de su competencia y las atribuciones municipales que aquí se alegan vulneradas están sujetas al régimen de protección medioambiental aplicable al área de protección de la biodiversidad.

¹¹³ Decreto, artículo tercero.



298. En este sentido, *se insiste*, las competencias municipales de desarrollo urbano, asentamientos humanos y reservas ecológicas en términos del artículo 115, fracción V, constitucional se rige por la muy particular regulación que para las áreas naturales protegidas prevé la Constitución, la LGEEPA y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

299. Esta Primera Sala estima necesario subrayar que en términos de diversos instrumentos internacionales –*Informe Brundtland*, Objetivos de Desarrollo del Milenio y Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica– México ha asumido la responsabilidad internacional de promover y fomentar sitios de conservación de la biodiversidad como el APFF Yum Balam, lo cual cumple, además, con el mandato constitucional –artículos 4o., 25 y 27– de conservar los recursos naturales, proteger el medio ambiente y preservar el equilibrio ecológico.

300. La adecuada regulación, administración y vigilancia de los sitios de conservación de la biodiversidad como Yum Balam son clave para hacer cumplir sus objetivos, y esto depende, fundamentalmente, de que exista un **enfoque de unidad ecosistémica**. Esto es, cualquier decisión que se tome en relación con el objetivo de conservación del sitio, sin importar la materia o el orden de gobierno al que corresponda originalmente, debe partir de la consideración de que Yum Balam es una unidad ecológica que no puede regularse, administrarse, ni vigilarse de manera fraccionada.

301. El régimen de competencia federal que se ha descrito –el poder de dirección que se le otorga a este orden de gobierno– cumple con el objetivo de proteger el APFF como unidad ecológica. En este sentido, se justifica la imposición de un sistema de protección medioambiental reforzado que delimite las competencias territoriales del orden municipal con el objeto de mantener una coherencia regulatoria y administrativa que garantice una protección del área como unidad ecosistémica.

302. Lo anterior es, además, acorde con el principio precautorio, pues tanto de la Declaratoria de APFF como del Programa de Manejo impugnado, se desprende que la autoridad federal, precisamente ante la advertencia de que el área conocida como Yum Balam reviste una importancia significativa para la conservación de la biodiversidad y la prestación de servicios ambientales a la



luz de la información científica disponible, así como que es un área de alto riesgo –incendios forestales, fauna en peligro de extinción, acidificación del océano, sequías– ejerció su competencia de declarar el sitio como APFF y regularlo, administrarlo y vigilarlo conforme a los más altos estándares de protección medioambiental.

303. A través de la definición de este sitio de conservación de la biodiversidad y de su regulación conforme al programa impugnado, el Estado Mexicano cumple también con el principio de progresividad en materia ambiental conforme al cual, una vez que se prevé un determinado régimen de protección medioambiental, las autoridades están vedadas a retroceder en el nivel de protección del mismo; a través de la emisión del instrumento de gestión ecológica cuya constitucionalidad aquí se cuestiona, el Gobierno Federal continuó y precisó el marco de conservación –previamente regulado en el decreto– necesario para asegurar la función ecológica de la propiedad en Yum Balam.

304. Es por lo anterior que esta Sala concluye que no asiste razón al Municipio actor cuando manifiesta que el Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, invade el ámbito de su competencia prevista en los incisos a), d), f) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

305. II. Segundo y décimo octavo conceptos de invalidez.

306. En el segundo y décimo octavo conceptos de invalidez, el Municipio actor aduce que el programa impugnado se emitió sin tomarlo en cuenta, imposibilitando así el desarrollo integral de la comunidad y la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

307. Argumenta que se invadieron sus competencias constitucionales concurrentes contenidas en los incisos a), c), d) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución, ya que el Programa de Manejo impugnado se emitió sin respetar el derecho de participación del Municipio, específicamente, del presidente municipal como miembro del Consejo Asesor del ANP de Yum Balam.

308. Señala que de los artículos 47, 58, 65 de la LGEEPA, así como los diversos 17, 18, 19 y 20 del reglamento de esa ley en materia de ANP, se infiere



la obligación de la Federación de tomar en cuenta al Municipio actor como miembro de este Consejo.

309. Especifica que el Consejo Asesor no fue considerado por las autoridades que intervinieron en el procedimiento de elaboración del PM; que el diez de enero de dos mil dieciocho, en el Consejo Asesor se estableció el compromiso de realizar un ejercicio de tercería, para que la empresa Santec Consulting International LLC, determinara técnicamente las bases técnicas consensadas para el PM del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam.

310. El anterior argumento resulta **infundado**.

311. De conformidad con el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) –artículo 1– esta Sala analizará el planteamiento que aquí se hace valer a partir de la consideración fundamental de que para lograr la adecuada preservación y conservación de los recursos naturales resulta indispensable garantizar los derechos de acceso a la información ambiental y participación pública en la toma de decisiones ambientales.

312. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 65 de la LGEEPA,¹¹⁴ corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, formular el Programa de Manejo de un Área Natural Protegido, dando participación, entre otros, a los gobiernos municipales.

313. Por su parte, el artículo 17 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, establece que, para el manejo y administración de las ANP, la secretaria *podrá* constituir Consejos Asesores, que conforme al diverso 20 del mismo

¹¹⁴ "Artículo 65. La secretaria formulará, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el Programa de Manejo del Área Natural Protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas."



ordenamiento, en su fracción IV, señala que lo integrará, entre otros, el presidente de cada uno de los Municipios en que se ubique el ANP.¹¹⁵

314. De conformidad con el artículo 18, fracción II, del reglamento en mención, los Consejos Asesores tienen como función, la de participar en la elaboración del Programa de Manejo; el diverso 72 del mismo cuerpo normativo, reglamenta la facultad contenida en el artículo 65 de la LGEEPA de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para elaborar el Programa de Manejo de un ANP, así como el 73 del reglamento contempla el deber de ésta de promover la participación de, entre otros, de los gobiernos municipales.¹¹⁶

315. De una interpretación sistemática de los preceptos invocados con anterioridad, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, en la elaboración del Programa de Manejo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene la facultad de emitirlo, dando participación a los agentes referidos en el artículo 65, primer párrafo de la LGEEPA, teniendo la potestad de tomar en consideración las observaciones formuladas por el Consejo Asesor, sin que éstas sean vinculantes para la secretaría.

316. Ahora bien, de autos se desprende que el Ejecutivo Federal sí dio participación al Municipio actor, así como al Consejo Asesor:

- Acta de instalación de veintiséis de enero de dos mil dos, del Comité Técnico para la elaboración del Programa de Manejo del Área Natural Prote-

¹¹⁵ "Artículo 17. Para el manejo y administración de las áreas naturales protegidas, la secretaría podrá constituir Consejos Asesores, que tendrán por objeto asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas."

"Artículo 20. El Consejo Asesor estará integrado de la siguiente manera:

"...

"IV. El presidente de cada uno de los Municipios en que se ubique el Área Natural Protegida."

¹¹⁶ "Artículo 18. Los Consejos Asesores tendrán las siguientes funciones:

"...

"II. Participar en la elaboración del Programa de Manejo del Área Natural Protegida y, en la evaluación de su aplicación."

"Artículo 72. Las áreas naturales protegidas deberán contar con un Programa de Manejo que será elaborado por la secretaría en los términos del artículo 65 de la ley. El programa deberá sujetarse a las disposiciones contenidas en la declaratoria del Área Natural Protegida de que se trate, y tendrá por objeto la administración de la misma."

"Artículo 73. En la formulación del Programa de Manejo se deberá promover la participación de: ...

"III. Los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso; y, ..."



gida, con la categoría de Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam", de cuyo contenido se desprende la participación del presidente municipal y secretario del Ayuntamiento, de Lázaro Cárdenas.¹¹⁷

- Minuta de trabajo respecto de asuntos relacionados al Programa de Manejo del Área de Protección "Yum Balam", de siete de diciembre de dos mil dieciséis, de la que se advierte participación del presidente municipal.¹¹⁸

- Oficio número F00.9.DRPYyCM.UJR.-003/2017 de diez de enero de dos mil diecisiete, por medio del cual el director regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, solicita al presidente municipal de Lázaro Cárdenas, remitiera toda la documentación recibida en sus oficinas de los representantes de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores para proponer integrantes del Consejo Asesor.¹¹⁹

- Oficio número F00.9.DRPYyCM/0004-2017 de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, por medio del cual el director regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, remite al presidente municipal de Lázaro Cárdenas, copia de la declaratoria de Área Natural Protegida, copia del proyecto de Programa de Manejo y copia del Acuerdo de Coordinación de fecha veintidós de octubre de dos mil trece suscrito entre la Conanp, el Estado de Quintana Roo y el Municipio de Lázaro Cárdenas, con el objeto de establecer las bases para la instrumentación de un proceso tendente a la coordinación de políticas federales, estatales y municipales para la ordenación de las Subzonas de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales de "Yum Balam".¹²⁰

¹¹⁷ Foja 61 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

¹¹⁸ Foja 107 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

¹¹⁹ Foja 126 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

¹²⁰ Foja 131 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.



- Oficio número F00.9.DRPYyCM.UJR.-069/2017 de veintisiete de enero de dos mil diecisiete, por medio del cual el director regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, solicita al presidente municipal de Lázaro Cárdenas, designe representante para la integración del Consejo Asesor.¹²¹

- Acta de instalación del Consejo Asesor del Área Natural Protegida, competencia federal, denominada Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam", de veinte de febrero de dos mil diecisiete, de cuyo contenido se advierte la participación del presidente municipal de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo.¹²²

- Minuta de acuerdos de reunión extraordinaria del Consejo Asesor de trece de julio de dos mil diecisiete, mediante la cual se dieron a conocer diversos estudios de límite de cambio aceptable del Área de Protección "Yum Balam".¹²³

- Oficio número F00.9.DRPYyCM/0285-2017 de dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, por medio del cual el director regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, informa a los miembros del Consejo Asesor, la respuesta a las observaciones formuladas.¹²⁴

- Minutas de reuniones de trabajo sobre el Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam" de tres y nueve, de noviembre de dos mil diecisiete, de las cuales se advierte la participación del presidente municipal de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo.¹²⁵

¹²¹ Foja 151 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

¹²² Foja 163 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

¹²³ Foja 483 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

¹²⁴ Foja 653 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

¹²⁵ Fojas 677 y 678 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.



317. De todo lo anterior se aprecia que el Municipio actor sí tuvo participación en la toma de decisiones en torno al establecimiento del programa impugnado y fue consultado en el proceso de elaboración del mismo, por sí y mediante su integración en el Consejo Asesor, ya que como se observa, participó en la instalación del Comité Técnico para la elaboración del Programa de Manejo del Área Natural Protegida, en diversos convenios relacionados con la configuración del programa, tales como de definición de políticas públicas para el aprovechamiento de recursos naturales, e integración del Consejo Asesor.

318. Por la anterior razón, los conceptos de invalidez en estudio devienen **infundados**.

319. III. Décimo a décimo segundo, décimo cuarto a décimo sexto y vigésimo a vigésimo segundo conceptos de invalidez.

320. Para brindar claridad en el análisis de los conceptos de invalidez correspondientes a este apartado, se muestra un recuadro que sintetiza el alegato principal de cada uno de los motivos de agravio:

Concepto de invalidez	Argumento total
Décimo	El PM incumple las formalidades esenciales del procedimiento, ya que no se emitió en el plazo de un año, sino veinticuatro años después.
Décimo primero	La consecuencia de que el PM no se haya emitido dentro del plazo de un año, es la caducidad de todo el procedimiento de creación.
Décimo segundo	El PM no cumplió con las formalidades esenciales del procedimiento, pues no promovió la participación del Municipio en términos de la LGEEPA; además, en su emisión se aplicaron de manera retroactiva artículos de la LGEEPA vigente en 2018, cuando la Declaratoria de ANP es de 1994.



Décimo cuarto	La LGEEPA vigente en 1994 no regulaba que en los PM se estableciera la división y subdivisión del territorio a través de subzonas; por lo que al haberse emitido el PM al amparo de la LGEEPA y establecerse con fundamento en ésta, la regulación sobre las subzonas se está aplicando de manera retroactiva.
Décimo quinto	El PM carece de un elemento esencial de validez, ya que no contiene el cargo, identidad, nombre y firma del funcionario que lo emitió, generando con ello incertidumbre jurídica hacia los gobernados.
Décimo sexto	El PM debió ser publicado en su integridad, y no únicamente un resumen, ya que contiene lineamientos, actividades y disposiciones en materia de preservación, aplicación de densidades, tipos de usos, clasificación de construcciones y materiales.
Vigésimo	El PM no expresa los datos de identificación de los convenios y convenciones citados, tales como los países signatarios, fecha de celebración, fecha de ratificación o aprobación por parte del Senado.
Vigésimo primero	El PM se basa en disposiciones del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, sin especificar el articulado concreto que se aplicó en la emisión de dichos actos.
Vigésimo segundo	El PM impugnado limita y restringe las actividades de desarrollos inmobiliarios, y en general, la realización de obras y actividades en el ANP, sin dejar posibilidad alguna para que los particulares puedan desarrollarlas cumpliendo con los supuestos señalados en la LGEEPA, vulnerando con ello el principio de reserva de ley.

321. Como se puede desprender del recuadro inserto, en los conceptos de invalidez en análisis, el Municipio accionante plantea *esencialmente* alegatos



relacionados con el plazo de emisión, la fundamentación y la publicación del PM impugnado, también alega que el PM limita las actividades de los desarrolladores inmobiliarios que se ven imposibilitados para realizar determinadas obras en el área en cuestión. Como se desarrolla a continuación, estos alegatos devienen **inatendibles** al carecer el actor de interés legítimo para impugnarlos.

322. En efecto, en apartados previos de esta sentencia, se concluyó que en el Área de Protección de Flora y Fauna de Yum Balam la Federación tiene la *competencia exclusiva* para determinar el régimen jurídico aplicable al área –incluyendo el PM impugnado– administrarla y vigilarla, salvo que se suscriba un convenio de coordinación o concertación; a partir de lo anterior, se resolvieron infundados los planteamientos hechos valer por el actor en el sentido de que el PM había *sobrerregulado* aspectos de su competencia en términos del artículo 115 constitucional, fracción V.

323. En congruencia con lo anterior, al haberse concluido que las atribuciones municipales en términos de dicho precepto constitucional están delimitadas precisamente por el régimen jurídico de protección medioambiental federal que rige en el área, resulta que el actor carece de interés legítimo para plantear conceptos de invalidez relacionados con los fundamentos jurídicos del PM, su publicación, plazo de emisión, así como afectaciones a particulares pues, se insiste, se ha concluido que el Municipio no tiene competencia en relación con el régimen jurídico aplicable al ANP de Yum Balam.

324. IV. Décimo tercero, décimo séptimo y décimo noveno conceptos de invalidez.

325. En el décimo tercer concepto de invalidez, el Municipio actor arguye que el PM impugnado encomienda la administración del Área de Protección a una autoridad distinta a la Secretaría de Desarrollo Social, a la cual se le habían atribuido dichas funciones en términos de la Declaratoria del Área Natural Protegida.

326. En el décimo séptimo motivo de disenso, el Municipio actor alega que el PM debió emitirse por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y no así por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.



327. En el décimo noveno concepto de invalidez, el Municipio accionante refiere que las subzonas del Programa de Manejo debieron ser establecidas por el titular del Ejecutivo Federal, no así por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

328. Los planteamientos son inatendibles.

329. Es criterio de este Alto Tribunal que, si bien los órganos legitimados para promover la controversia constitucional se encuentran posibilitados para reclamar la afectación a cualquier ámbito competencial que *incida* en su esfera de atribuciones, empero, tienen limitada la posibilidad de alegar la vulneración de garantías institucionales previstas a favor de un diverso órgano, únicamente a aquellos casos en que ello pueda redundar en una invasión a las propias.

330. En el caso, el Municipio actor, en los conceptos de invalidez de los que se da cuenta, alega que el Programa de Manejo vulnera competencias de diversos órganos, en relación con la emisión del Programa de Manejo, la administración del Área Natural Protegida y con la determinación de subzonas; sin embargo, no refiere que lo anterior incida siquiera en sus competencias municipales.

331. A partir de lo anterior, esta Primera Sala concluye que el órgano municipal accionante carece de interés legítimo para acudir en esta vía a reclamar la invasión de esferas competenciales de otros Poderes y órganos jurídicos.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional, promovida por el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional por lo que respecta al *Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam*



con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el cinco de junio de mil novecientos noventa y cuatro y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro; así como en relación con los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, vigentes en el año mil novecientos noventa y cuatro; y, por lo que respecta a los artículos 44 y 66 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, vigentes en el año dos mil dieciocho.

TERCERO.—Se reconoce la validez del *Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam*, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo, publicado el cinco de octubre de dos mil dieciocho en el *Diario Oficial de la Federación*.

CUARTO.—Publíquese esta ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se separa de los párrafos del ochenta y tres al ciento setenta y cinco y del doscientos veintinueve al doscientos cincuenta y cinco, Jorge Mario Pardo Rebolledo, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ana Margarita Ríos Farjat, se reservan su derecho a formular voto concurrente.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 83/2001 y P./J. 64/96 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomos XIV, julio de 2001, página 875, con número de registro digital: 189327 y IV, noviembre de 1996, página 324, con número de registro digital: 200016, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 18, FRACCIÓN IX, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y ARTÍCULO 4, FRACCIONES II Y III, DEL DECRETO QUE CREA LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER CONCLUIDO SU VIGENCIA (LA OMISIÓN DE CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN DE TRANSFERIR AL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS SUFICIENTES PARA CUBRIR EL GASTO PÚBLICO QUE REPRESENTA LA IMPARTICIÓN DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO O, EN SU CASO, DE ASUMIR DICHA CARGA FINANCIERA DE MANERA DIRECTA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO ABROGADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, EN SU TEXTO SEGÚN LA ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECINUEVE DE ENERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULOS 26 Y 26-A DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, EN SU TEXTO VIGENTE SEGÚN LA ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL DIECIOCHO).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.



VI. EDUCACIÓN. ES FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EXPEDIR LAS LEYES NECESARIAS DESTINADAS A LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DE AQUÉLLA ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, ASÍ COMO A FIJAR LAS APORTACIONES ECONÓMICAS CORRESPONDIENTES A ESE SERVICIO PÚBLICO Y A SEÑALAR LAS SANCIONES RESPECTIVAS CON EL FIN DE UNIFICARLA Y COORDINARLA EN TODA LA REPÚBLICA.

VII. EDUCACIÓN. LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA MATERIA DEBEN SUJETARSE A LA LEY GENERAL RESPECTIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. EDUCACIÓN. MARCO LEGAL DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DE DICHA FUNCIÓN SOCIAL.

IX. EDUCACIÓN. MARCO LEGAL DE SU FINANCIAMIENTO.

X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL PODER EJECUTIVO LOCAL PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL QUE PUEDAN VULNERAR EL RÉGIMEN DE COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DEL SERVICIO PÚBLICO DE LA FUNCIÓN SOCIAL EDUCATIVA (OFICIOS UAJyT/752/2018 Y UAJyT/755/2018 DE VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE Y TRECE DE DICIEMBRE, AMBOS DE DOS MIL DIECIOCHO, MEDIANTE LOS CUALES LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DIO RESPUESTA EN SENTIDO NEGATIVO A LA SOLICITUD DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE DAR POR TERMINADOS UNILATERALMENTE EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS CONVENIOS QUE DEL MISMO DERIVARON).

XI. EDUCACIÓN. FACULTADES CONCURRENTES DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS EN LA MATERIA.



XII. EDUCACIÓN. ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS LOCALES LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN INICIAL, BÁSICA INCLUYENDO LA INDÍGENA, ESPECIAL, ASÍ COMO LA NORMAL Y DEMÁS PARA LA FORMACIÓN DE MAESTROS.

XIII. EDUCACIÓN. CORRESPONDE DE MANERA CONCURRENTENTE A LA FEDERACIÓN Y A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS, SU FINANCIAMIENTO, ASÍ COMO EL GASTO EN SERVICIOS PERSONALES.

XIV. EDUCACIÓN. LOS OFICIOS POR LOS QUE LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DIO RESPUESTA EN SENTIDO NEGATIVO A LA SOLICITUD DEL PODER EJECUTIVO LOCAL DE DAR POR TERMINADOS UNILATERALMENTE EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS CONVENIOS QUE DEL MISMO DERIVARON NO VULNERAN EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES EN LA MATERIA, AL SER CONCURRENTENTE ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS LA PRESTACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE AQUÉLLA EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 3o., FRACCIÓN VIII Y 73, FRACCIÓN XXV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OFICIOS UAJyT/752/2018 Y UAJyT/755/2018 DE VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE Y TRECE DE DICIEMBRE, AMBOS DE DOS MIL DIECIOCHO, MEDIANTE LOS CUALES LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DIO RESPUESTA EN SENTIDO NEGATIVO A LA SOLICITUD DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE DAR POR TERMINADOS UNILATERALMENTE EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS CONVENIOS QUE DEL MISMO DERIVARON).

XV. EDUCACIÓN. CORRESPONDE DE MANERA CONCURRENTENTE A LA FEDERACIÓN Y A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EL PAGO DE LOS SERVICIOS DE NÓMINA Y GASTO OPERATIVO EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 3o., FRACCIÓN VIII Y 73, FRACCIÓN XXV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OFICIOS



UAJyT/752/2018 Y UAJyT/755/2018 DE VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE Y TRECE DE DICIEMBRE, AMBOS DE DOS MIL DIECIOCHO, MEDIANTE LOS CUALES LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DIO RESPUESTA EN SENTIDO NEGATIVO A LA SOLICITUD DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE DAR POR TERMINADOS UNILATERALMENTE EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS CONVENIOS QUE DEL MISMO DERIVARON).

XVI. EDUCACIÓN. SON INTRANSFERIBLES LAS OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS, OPERATIVAS, PRESUPUESTARIAS Y LABORALES EN LA MATERIA QUE LE CORRESPONDEN DE MANERA EXCLUSIVA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS O AQUELLAS EN LAS QUE CONCURRE CON LA FEDERACIÓN AL ESTAR PREVISTO EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS, ASÍ COMO LA DETERMINACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS Y LA MANERA EN QUE SE PRESTA Y FINANCIA EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y EN LA LEY GENERAL RELATIVA, RESPECTIVAMENTE (OFICIOS UAJyT/752/2018 Y UAJyT/755/2018 DE VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE Y TRECE DE DICIEMBRE, AMBOS DE DOS MIL DIECIOCHO, MEDIANTE LOS CUALES LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DIO RESPUESTA EN SENTIDO NEGATIVO A LA SOLICITUD DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE DAR POR TERMINADOS UNILATERALMENTE EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS CONVENIOS QUE DEL MISMO DERIVARON).

XVII. EDUCACIÓN. LOS OFICIOS POR LOS QUE LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DIO RESPUESTA EN SENTIDO NEGATIVO A LA SOLICITUD DEL PODER EJECUTIVO LOCAL DE DAR POR TERMINADOS UNILATERALMENTE EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS CONVENIOS QUE DEL MISMO DERIVARON NO VULNERAN EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES EN LA MATERIA AL NO HABER INCUMPLIDO CON SUS OBLIGACIONES CON LA EMISIÓN DE LOS MISMOS (OFICIOS UAJyT/752/2018 Y UAJyT/755/2018 DE VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE Y TRECE DE DICIEMBRE, AMBOS DE DOS



MIL DIECIOCHO, MEDIANTE LOS CUALES LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DIO RESPUESTA EN SENTIDO NEGATIVO A LA SOLICITUD DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE DAR POR TERMINADOS UNILATERALMENTE EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS CONVENIOS QUE DEL MISMO DERIVARON).

XVIII. EDUCACIÓN. LOS OFICIOS POR LOS QUE LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DIO RESPUESTA EN SENTIDO NEGATIVO A LA SOLICITUD DEL PODER EJECUTIVO LOCAL DE DAR POR TERMINADOS UNILATERALMENTE EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS CONVENIOS QUE DEL MISMO DERIVARON NO VULNERAN EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES EN LA MATERIA, AL NO HABERSE NEGADO LA ENTREGA DE RECURSOS PARA EL PAGO DE SERVICIOS PERSONALES EDUCATIVOS SINO QUE ÚNICAMENTE CONTESTARON LA SOLICITUD REALIZADA POR AQUÉL (OFICIOS UAJyT/752/2018 Y UAJyT/755/2018 DE VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE Y TRECE DE DICIEMBRE, AMBOS DE DOS MIL DIECIOCHO, MEDIANTE LOS CUALES LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DIO RESPUESTA EN SENTIDO NEGATIVO A LA SOLICITUD DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE DAR POR TERMINADOS UNILATERALMENTE EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS CONVENIOS QUE DEL MISMO DERIVARON).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 26/2019. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. 19 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: MONSERRAT CID CABELLO Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública ordinaria remota en línea de **diecinueve de enero de dos mil veintidós**, emite la siguiente:



SENTENCIA

Correspondiente a la controversia constitucional 26/2019, **promovida por el Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en representación de dicha entidad federativa, por conducto del consejero jurídico del Ejecutivo de la entidad, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, así como de la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

I. ANTECEDENTES

1. En la demanda se señalaron los antecedentes que, en síntesis, se indican.

2. **Apoyos de la Federación al Estado de Michoacán de Ocampo entre dos mil catorce y dos mil dieciocho.** La Federación otorgó al Estado de Michoacán, dentro de este periodo \$9,025'000,000.00 (nueve mil veinticinco millones de pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de U080 "Apoyos a centros y organizaciones de educación" parte del "Ramo 11 Educación Pública" del Presupuesto de Egresos de la Federación. Con base en lo anterior, el Estado afirma que la Federación reconoció el desequilibrio en las cargas financieras en materia educativa para dicha entidad federativa y la necesidad de ayudarla mediante recursos federales.

3. **Interpelación extrajudicial para dar por terminado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.** El secretario de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo interpeló extrajudicialmente la decisión de dar por terminado el Acuerdo referido en un plazo de treinta días, el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho. Dicha solicitud fue respondida en sentido negativo por el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia, en representación del secretario de Educación Pública, mediante oficio UAJyT/752/2018.

4. El director de Asuntos Jurídicos de la Consejería Jurídica del Estado de Michoacán de Ocampo dio respuesta al oficio aludido, en la que reiteró la urgencia de responder todos los puntos expuestos por la entidad federativa en materia financiera y de determinar el proceso a seguir para cumplir las obligaciones con



los trabajadores de la educación. Indicó que el Estado de Michoacán estaba en posibilidad de salirse del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, por lo que solicitó que se tomara en cuenta que los treinta días de la interpelación efectuada seguían en curso.

5. El director general Adjunto de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría de Educación Pública dio respuesta a la solicitud anterior mediante oficio UAJyT/755/2018, en la que reiteró lo señalado en el diverso oficio UAJyT/752/2018.

II. TRÁMITE

6. **Demanda de la controversia constitucional.** El veinticinco de enero de dos mil diecinueve, el gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, en representación de dicha entidad federativa, por conducto de su consejero jurídico, promovió controversia constitucional mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

7. En la demanda fueron señalados como demandados, así como actos y normas impugnadas los que a continuación se precisan:

Entidad, poder u órgano demandados:

- Poder Ejecutivo Federal.
- Poder Legislativo Federal, integrado por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.
- Secretaría de Educación Pública, dependencia del Poder Ejecutivo Federal, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia del Poder Ejecutivo Federal, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



Actos y omisiones cuya invalidez se demanda:

- El oficio UAJyT/752/2018 de fecha veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, suscrito por el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia, en representación del secretario de Educación Pública, por vicios propios y como primer acto de aplicación de las normas generales que más adelante se indican.

- El oficio UAJyT/755/2018 de fecha trece de diciembre de dos mil dieciocho, suscrito por el director general Adjunto de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría de Educación Pública, en nombre y representación del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia, así como del secretario de Educación Pública.

- La omisión, a cargo del Ejecutivo Federal, de cumplir con la obligación de transferir al Estado de Michoacán de Ocampo los recursos presupuestarios suficientes para cubrir el gasto público que representa la impartición de los servicios de educación básica y normal en el Estado de Michoacán de Ocampo o, en su caso, de asumir dicha carga financiera de manera directa.

Normas generales cuya invalidez se demanda:

- El artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación, en su texto vigente según la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de dos mil dieciocho.

- Los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, en su texto vigente según la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de enero de dos mil dieciocho.

8. Artículos constitucionales que se consideran vulnerados. Artículos 3o., 16, 40, 41, 73, 123 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. Conceptos de invalidez. En su demanda, el Poder Ejecutivo Local actor planteó lo siguiente:



• **Primer concepto de invalidez. Los oficios impugnados transgreden el régimen de competencias en materia educativa.** Los oficios UAJyT/752/2018 y UAJyT/755/2018 transgreden el régimen previsto en los artículos 3o., fracción VIII, de la Constitución Federal, así como 12, 13, 14 y 25 de la Ley General de Educación, al inobservar las obligaciones en materia educativa a cargo de la Federación.

• Al respecto, la entidad federativa actora aduce que los artículos referidos establecen la obligación por parte de la Federación de erogar el gasto correspondiente en materia educativa, sin que ello deba entenderse únicamente al pago de recursos necesarios para cubrir las plazas transferidas al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

• Ello, pues dichos artículos no limitan sus obligaciones de manera expresa, sino que prevén que para el financiamiento en materia educativa concurren el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, es decir, se configura una responsabilidad conjunta por parte de ambos entes públicos sin perjuicio de que este último sea el patrón de la relación laboral.

• De ahí que la Federación está obligada a sufragar el gasto necesario para prestar el servicio educativo en tanto el Estado de Michoacán no pueda, pues las aportaciones federales son esenciales para garantizar el carácter nacional de la educación básica y normal. No obstante, los oficios impugnados omiten pronunciarse sobre estas obligaciones y regímenes competenciales concurrentes, además de que ignoran la necesidad de que la Federación transfiera recursos para tales fines.

• Lo anterior es así, pues dichos oficios sólo se refieren al pago de nóminas de las plazas transferidas al fondo aludido, sin atender a las demás obligaciones presupuestarias que pudieren actualizarse para la Federación, mismas que deben ser reconocidas debido a las transferencias efectuadas cada año, lo cual adquiere el carácter de práctica reiterada.

• De tal manera que los oficios en cuestión ignoran que a partir del año dos mil ocho, la Federación ha contribuido con el Estado de Michoacán para costear



la carga financiera en materia educativa con recursos adicionales a los provenientes del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

- Ejemplo de lo anterior son las transferencias por concepto "U80 Apoyos a centros y organizaciones de educación" con cargo al "Ramo 11: Educación Pública", del Presupuesto de Egresos de la Federación, mismas que permiten cumplir con las obligaciones patronales respecto del cuerpo docente cuya nómina no integra dicho fondo.

- Es por ello que la entidad federativa actora señala que se le deja en estado de incertidumbre, falta de certeza e inseguridad jurídica, lo cual transgrede el artículo 16 de la Constitución Federal, máxime que el ejercicio de los recursos para apoyar a los Estados en materia de educación y el monto por el que se realizan las transferencias adicionales constituyen una decisión discrecional para la Federación, en específico de la Secretaría de Educación Pública.

- Finalmente, indica que se soslaya que el artículo 21 de la Ley General de Educación prevé la obligación del Estado de otorgar un salario digno a los profesores, sin distinguir entre autoridad educativa federal o local.

- Por lo que, si bien la entidad federativa es el patrón, ello no exime a la Federación de pagar las nóminas correspondientes y demás obligaciones educativas, ya que, desde la celebración del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Estado de Michoacán nunca ha tenido la capacidad financiera para satisfacer dichas obligaciones, toda vez que son concurrentes.

- Por tanto, se solicita la invalidez de los oficios emitidos ya que perjudican la competencia en materia educativa de la autoridad local, así como la garantía de pleno goce de derechos laborales del personal docente y el derecho a la educación de quienes reciben el servicio de educación básica y normal en el Estado de Michoacán.

• Segundo concepto de invalidez. Omisión del Poder Ejecutivo Federal de transferir los recursos necesarios para cumplir con el servicio de educación básica y normal. El Estado agrega que la Federación al no enviar los recursos, debería asumir dicha carga financiera de manera directa, transgrediendo



los artículos 3o., 73, fracción XXV, 40 y 41 de la Constitución Federal, así como 12, 14 y 25 de la Ley General de Educación.

- La entidad federativa actora combate omisiones de las Secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público consistentes en la ausencia de aportaciones monetarias suficientes para solventar los gastos en materia educativa, por lo que demanda un "no hacer" que genera que la afectación se actualice día a día durante todo el tiempo en que persiste.

- Asimismo, señala que la educación es una materia concurrente en la que el Congreso de la Unión tiene la facultad de distribuir el marco competencial de las autoridades a través de la Ley General de Educación, misma que es aplicable en el orden federal y local de forma indistinta.

- Por ello, el Estado de Michoacán indica que se encuentra limitado en su margen de actuación y se le obliga a depender sustancialmente de los recursos que la Federación le asigne de forma discrecional, a través de instrumentos como el "Ramo 11: Educación Pública", del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- De ahí que las Secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público transgreden la cláusula federal por falta de atención a la crisis financiera y presupuestaria para el Estado de Michoacán aun y cuando se trata de una materia concurrente.

- Tan es así, que, desde la celebración del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, dichas dependencias han omitido presupuestar recursos suficientes para otorgar un servicio educativo de calidad, lo que, al ser un acto de tracto sucesivo, no se puede considerar consentido por el Estado actor.

- Finalmente, se indica que, en el acuerdo mencionado, la Federación se comprometió a transferir recursos necesarios para elevar la calidad y la cobertura del servicio de educación. Sin embargo, desde el año dos mil tres no ha habido un aumento notorio en el número de plazas y personas cubiertas con recursos federales, no obstante que el presupuesto destinado a la materia educativa sí ha incrementado.



- Lo anterior denota una disparidad entre la situación jurídica de la nómina a cargo de recursos estatales y la que se cubre con presupuesto federal, pues esta última ha quedado intocada en cuanto a su tamaño, aunque año con año tiene más recursos, caso contrario con las plazas cubiertas por la entidad federativa que sí han incrementado con el fin de lograr la cobertura necesaria en el servicio.

- **Tercer concepto de invalidez. Las omisiones del Poder Ejecutivo Federal vulneran los principios de certeza, estabilidad de las finanzas públicas y de sostenibilidad.** Tales principios están previstos en los artículos 16 y 25, segundo párrafo, de la Constitución Federal, así como 6, 7 y 12 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y, conforme al principio de estabilidad de las finanzas públicas, las entidades federativas se encuentran obligadas a contar con un "Balance presupuestario sostenible", lo que en el caso es imposible porque la Federación no cumple con sus obligaciones en materia educativa, situación que se comprueba en la medida de que cada año incrementa la diferencia entre el presupuesto autorizado para la materia educativa y la cantidad que la autoridad estatal debe erogar para prestar dicho servicio.

- Derivado de ese déficit presupuestario es que el Estado de Michoacán aduce encontrarse imposibilitado para cubrir el gasto correspondiente a la nómina del personal que presta el servicio de educación básica y normal, considerando que las entidades federativas tienen prohibido contratar deuda para sufragar gasto corriente como lo es la prestación de servicios.

- De ahí que la omisión de las Secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público de transferir recursos suficientes para costear el servicio educativo, a decir del promovente, la deja en estado de incertidumbre e inseguridad jurídica junto a su población, además de que la coloca en situación de déficit presupuestario e insostenibilidad financiera de la cual no puede salir, lo cual transgrede el artículo 25 de la Constitución Federal.

- Ello, pues la exposición de motivos de la reforma en materia de disciplina financiera indicó que el Estado, entendido en los tres órdenes de gobierno, debe velar por el cuidado de la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema



financiero. Por tanto, como la Federación no está velando por la estabilidad de las finanzas públicas del Estado de Michoacán, este último solicita que se requiera a las secretarías demandadas a transferir, por lo menos, la cantidad necesaria para que dicha entidad federativa pueda reducir su déficit presupuestario.

• **Cuarto concepto de invalidez. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vulnera el principio de igualdad formal ante la ley.** Lo anterior, al excluir injustificadamente al Estado de Michoacán de los recursos correspondientes al "Fondos de Compensación" con cargo al Ramo General 33 "Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios" del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018.

• La entidad federativa actora precisó que los artículos 25, 26, 26-A y 27-A de la Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir del uno de enero de dos mil quince crearon el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone), estableciendo las reglas de operación para las aportaciones federales que corresponden a los Estados en materia educativa. De esta forma, el Fone sustituyó al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

• Indicó que se establecieron dos rubros para la transferencia de recursos a los Estados, a saber: el primero relativo a que la Federación apoyaría a los Estados con el pago directo de los servicios del personal que ocupan las plazas transferidas en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; y el segundo que la Federación distribuirá aportaciones complementarias para realizar sus atribuciones en materia de educación básica y normal.

• Además, que el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley en comento¹ prevé que los Estados en donde los recursos del FAEB eran mayores a los asignados por el Fone, serán compensados por dicha diferencia a través de un Fondo de Compensación, cuyos recursos serán destinados para cumplir las atribuciones a las que se refieren los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación; y que el Fondo

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece.



de Compensación sería constituido a partir del año dos mil quince y se actualizaría anualmente.

- Señala que no sólo se prevén recursos complementarios para cubrir con las obligaciones educativas atribuidas a los Estados por los artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación, sino que además se dispone de un Fondo de Compensación, por lo que la intención del legislador federal es clara en cuanto a que la Federación debe aportar ineludible y periódicamente los recursos que las entidades federativas necesitan para cubrir los gastos de la gestión educativa.

- Sin embargo, la Federación omitió incluir al Estado de Michoacán entre los destinatarios del Fondo de Compensación, de modo que los gastos en materia educativa para dicha entidad federativa se han realizado con cargo a la hacienda del Estado sin que el auxilio federal sea periódico y permanente, lo que redundaba en perjuicio de su estabilidad financiera.

- Lo anterior transgrede los principios de equidad y de igualdad, pues el Fondo de Compensación sí beneficia con recursos a los Estados de Baja California, Chiapas, Guanajuato, México, Puebla, Sonora y Yucatán,² por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio un trato diferenciado de manera injustificada al Estado de Michoacán, al determinar arbitrariamente qué entidades federativas debían recibir recursos del Fondo de Compensación.

- De esta forma, dicha secretaría debió realizar un análisis sobre la razonabilidad de la medida de excluir al Estado de Michoacán para determinar si cumplía con los requisitos de: i) perseguir un fin constitucionalmente legítimo, ii) ser adecuada para la consecución del objetivo referido; y, iii) resultar proporcional.

- Adujo que sí se actualiza una situación de igualdad respecto de los individuos sujetos a un régimen jurídico distinto, es decir entre las entidades que sí

² Conforme al "**Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el ejercicio fiscal 2018, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.**". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecisiete.



participan en el Fondo de Compensación y las que no; dicha diferenciación persigue un fin constitucionalmente válido relativo a apoyar la educación pública en las entidades federativas; además de que es adecuada para alcanzar su objetivo; sin embargo, esa medida no es proporcional porque el perjuicio que le genera al Estado de Michoacán, al no permitirle participar de los recursos del Fondo de Compensación, es injustificado.

- Ello es así, pues no resulta razonable que se excluya a una entidad federativa que necesita recursos adicionales para cumplir sus obligaciones en materia educativa, máxime que pudo haberse reducido proporcionalmente el monto asignado a los Estados que participan en el Fondo de Compensación para beneficiar a un estado adicional.

- **Quinto concepto de invalidez. Los oficios impugnados vulneran el derecho humano a la educación.** Este derecho está previsto en los artículos 3o. y 4o. de la Constitución Federal; 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; y 19 de la Carta Social de las Américas.

- Señala que la Secretaría de Educación Pública no consideró que el caso trataba de la prestación de servicios educativos, misma que tiene inserto el principio de interés superior del menor, por lo que las soluciones dadas por el gobernador del Estado de Michoacán respetaban el derecho contractual y las obligaciones de la Federación y del Estado, así como la protección de los usuarios de los servicios educativos de calidad.

- La negativa de remitir los recursos federales para cubrir la nómina pendiente de dos mil dieciocho y de revisar las condiciones actuales de los recursos federales destinados al pago de nómina, transgrede los recursos esenciales para el disfrute pleno del derecho a la educación, por lo que la secretaría referida debió ejercer acciones para resolver el planteamiento y eliminar obstáculos al derecho humano en cuestión y no limitarse a declarar infundados los argumentos y necesidades presentadas por el Estado de Michoacán.



- Indica que dicha negativa se traduce en la imposibilidad de realizar los pagos adecuados en materia educativa, con la consecuente existencia de paros laborales y ausencia de clases, en perjuicio del interés superior del menor. Es por ello que la Federación está obligada a remover los obstáculos que, momento a momento, impiden el goce del derecho a la educación, tal como lo es la ausencia de recursos para pagar la nómina de dos mil dieciocho.

- Por tanto, afirma que la Secretaría de Educación Pública debió verificar el impacto de su decisión en el derecho a la educación y en los titulares del mismo (menores de edad), sin embargo, se limitó a declarar infundadas las solicitudes del Gobierno de Michoacán, las cuales tenían por objeto proteger su esfera de atribuciones y el derecho humano aludido.

- **Sexto concepto de invalidez. El artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación vulnera la concurrencia de atribuciones en materia educativa.** Este argumento está señalado en la demanda como concepto de invalidez cuarto y se afirma que la prestación e impartición de educación son materia concurrente, lo que implica que sea facultad y obligación de los distintos órdenes de gobierno, es decir, que no puede estar reservada de manera exclusiva a un solo ente; ello, pues la voluntad del Poder Constituyente fue que los tres órdenes de gobierno participen con competencias de distinto alcance, siendo el Congreso de la Unión quien determine la forma y términos en que se deberá llevar a cabo la distribución del ejercicio.

- De ahí que el artículo impugnado sea inconstitucional porque pretende que sean únicamente las autoridades locales quienes presten el servicio de educación inicial, básica, especial y normal, excluyendo completa y expresamente la participación de la Federación; lo cual se corrobora con el último párrafo del artículo 14 de la Ley General de Educación que impide celebrar convenios con la Federación para coordinar o unificar las actividades educativas.

- Aunado a que la concurrencia en materia educativa busca que, por la importancia de la materia, su ejecución no quede en manos de un solo orden de gobierno. No obstante, en el caso, se excluye a la Federación de la prestación del servicio educativo, lo cual se traduce en obligaciones irracionales y desproporcionadas a cargo de las entidades federativas.



- Además, se indica que el artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación no establece el financiamiento del servicio educativo, ya que está previsto en un ordenamiento legal diferente, pero, si se considera que sí lo incluye, entonces sería inconstitucional por restringir desproporcionada e indebidamente las atribuciones concurrentes en materia educativa.

• **Séptimo concepto de invalidez. Los artículos 13, fracción I, de la Ley General de Educación, así como 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal son inconstitucionales.** Este concepto se identifica en la demanda como concepto de invalidez quinto, y estriba en que los citados numerales constituyen un sistema normativo que, con base en una violación al sistema competencial y a la concurrencia de atribuciones en materia educativa, se traduce en la imposición de cargas y responsabilidades desproporcionadas.

- Lo anterior es así, a decir del promovente, porque dicho sistema normativo establece un régimen de exclusividad a cargo de las autoridades educativas locales en cuanto a la responsabilidad de prestar servicios de educación inicial básica que no se ve satisfecha con la correlativa responsabilidad económica para sustentarla a plenitud.

- Señala que, en los oficios impugnados, la Secretaría de Educación Pública indicó que existe una obligación exclusiva de las autoridades educativas locales de prestar servicios en materia de educación, por lo que no es renunciable.

- Además de que dichos oficios refieren que los Estados únicamente serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones en materia de educación básica que se les asignan mediante mecanismos de aportaciones previstos en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, en donde los Estados no tienen participación ni arbitrio.

- Aduce que el sistema normativo aludido establece una desproporcionada e inconstitucional excepción a la concurrencia tanto por las responsabilidades exclusivas de los Estados para la prestación del servicio educativo, como por el modo de enfrentar las cargas y responsabilidades económicas que ello implica, las cuales no se cubren plenamente a ciertos Estados.



- Agrega que dicho sistema normativo es contrario a la idea del sistema federal porque establece la responsabilidad exclusiva de los Estados sobre un servicio tan relevante como el educativo, sin establecer de manera equitativa y proporcionada que correlativamente están obligados a recibir aportaciones para satisfacer las cargas económicas correspondientes, máxime que ello no se garantiza para todas las entidades federativas.

- Por tanto, existe una desproporción inconstitucional entre la obligación exclusiva a cargo de los Estados de prestar el servicio educativo (artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación) y restringir que las participaciones económicas respectivas no puedan ser totales sino complementarias (artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal), lo cual provoca que las entidades federativas dependan de acuerdos con posibles tratos discriminatorios hacia algunas de éstas, vulnerando la igualdad de soberanías entre Estados y el Pacto Federal.

- Asegura el Estado de Michoacán que, a partir de un estudio de proporcionalidad bajo cualquier criterio y escrutinio, el sistema normativo cuya invalidez se demanda resulta inconstitucional, pues afecta la concurrencia y sólo considera a las participaciones complementarias que dependen de convenios celebrados por los Estados con la Federación, cuyo contenido resulta desigual, inequitativo y desproporcionado.

- De lo anterior concluye que no es válido anular la concurrencia de atribuciones en cuanto a la prestación del servicio educativo sin garantizar que las aportaciones económicas cubrirán la totalidad de las cargas, so pretexto de que se persigue un fin legítimo, pero sin demostrar que las normas impugnadas efectivamente conducen a ese bien y que son las menos lesivas.

- Finalmente, señala que la Federación ha adoptado una postura diferente al tratar a cada Estado, pues las consecuencias económicas han sido más severas para el Estado de Michoacán en comparación con otras entidades federativas que se han adherido a otros convenios, por lo que el sistema normativo impugnado dista de tener las medidas menos lesivas.

10. **Radicación.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia



constitucional y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor, de acuerdo con el registro que al efecto lleva la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

11. **Admisión.** El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional y tuvo como autoridades demandadas a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Poder Ejecutivo Federal y no tuvo como tales a las Secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público por tratarse de autoridades subordinadas.

12. Consecuentemente, instruyó emplazar a los demandados para que presentaran su contestación, señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones y, finalmente, ordenó dar vista del asunto al fiscal general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

13. **Contestación de demanda de la Cámara de Senadores.** El veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión contestó la demanda en la que, en esencia, sostiene que la entidad accionante parte de una incorrecta interpretación de la concurrencia en materia educativa establecida en los artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV, constitucionales. Así, el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones exclusivas para determinar la distribución competencial entre órdenes de gobierno de la función social educativa, pudiendo cada entidad federativa emitir su legislación interna a partir de la emisión normativa por parte del Congreso de la Unión.

14. Señala que el hecho de que se haya excluido en el artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación a la Federación para participar en la prestación de los servicios de educación inicial, básica, especial y normal, se justifica en virtud de que la referida ley, por mandato constitucional, es el ordenamiento general en el cual se establece la distribución entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios del ejercicio de la función educativa.

15. Manifiesta que la Ley General de Educación, al establecer facultades exclusivas y de concurrencia para los distintos niveles de gobierno, no se traduce en una limitación que transgreda el ordenamiento constitucional, sino que en el



ordenamiento se determina la distribución competencial entre los distintos órdenes de gobierno, precisando los términos de participación de la Federación y los demás órdenes de gobierno locales. Al establecer el artículo 13, fracción I, de la ley referida una facultad exclusiva de las autoridades locales para prestar en el ámbito de sus respectivas competencias los servicios de educación inicial se basa principalmente en garantizar la función social educativa, en donde tanto la Federación, Estados y Municipios logren llevar a cabo la coordinación y unificación de la educación a nivel nacional para cumplir con lo dispuesto en el numeral 3 constitucional.

16. Precisa que la Norma Suprema no prevé que las facultades concurrentes en materia educativa se desarrollen de manera tal que la prestación de servicios educativos deba de garantizarse de modo correlativo con la obligatoriedad de aportaciones que se reciban para satisfacer las cargas económicas que cubran totalmente la obligación que se le confiere a la autoridad local, que lleve a cabo la prestación de servicios de educación inicial a nivel local. Sino que buscan un medio adecuado para que el ejercicio de esas funciones y el cumplimiento de deberes se implemente de manera eficaz y eficiente.

17. Por otra parte, señala que sí existe una correlatividad entre la facultad prevista en los artículos 13, fracción I, de la Ley General de Educación y 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal y un ejercicio de facultades concurrentes, ya que por una parte se determina una aportación complementaria para el ejercicio de las facultades que se llevan de manera exclusiva, pero ello no significa que la Federación únicamente otorgue una parte de los recursos asignados para el ejercicio de estas facultades, sino que el financiamiento en materia de educación se determina de acuerdo a la disponibilidad de recursos conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación.

18. **Contestación de demanda de la Cámara de Diputados.** El veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión contestó la demanda, en la cual señala que se debe sobreseer la presente controversia constitucional, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal al haberse impugnado normas generales fuera



de los plazos establecidos en el artículo 21 del citado ordenamiento y actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la referida ley reglamentaria, ello, al ser extemporánea la demanda en atención a un ulterior acto de aplicación. Los preceptos impugnados han sido aplicados en el orden jurídico mexicano desde su entrada en vigor, al tratarse del fundamento legal tanto de la función educativa de las entidades federativas, como de la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo y la regulación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

19. Los conceptos de invalidez del promovente devienen infundados pues parten de una incorrecta interpretación de lo que debe entenderse por concurrencia en materia educativa. El artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación no vulnera las facultades concurrentes interpuestas por el Congreso de la Unión en materia de educación, al establecer la atribución de las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias para prestar los servicios de educación inicial básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

20. Tal y como se desprende de los artículos 3o. y 73, fracción XXV, constitucionales corresponde únicamente a la Federación, a través del Congreso de la Unión la expedición de la normatividad de carácter general en materia educativa. Contrario a lo señalado por el promovente, la autoridad estatal en términos del sistema de concurrencia no es la única que tiene a su cargo la función educativa, pues la autoridad federal también desarrolla atribuciones, en términos de la distribución realizada por el Congreso de la Unión en la Ley General de Educación.

21. Por otra parte, señala que el legislador expidió la fracción I del artículo 13 de la Ley General de Educación, así como los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de sus facultades establecidas en el artículo 73, fracciones XXV y XXIX, que la Constitución Federal le confiere, sin que fuere necesario establecer un análisis de proporcionalidad de la motivación legislativa, pues éste únicamente se exige cuando el texto del precepto se involucre con



categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, se afecten derechos humanos reconocidos en el mismo Texto Constitucional, lo que en el caso concreto no acontece.

22. También, como se ha advertido, el examen o test de proporcionalidad de la norma debe hacerse de manera ordinaria, advirtiendo que el Poder Legislativo cumplió con la motivación necesaria, pues en el caso concreto no existe una contención entre derechos fundamentales que den lugar a la necesidad de una motivación reforzada, por lo que es claro que las consideraciones del órgano promovente son claramente infundadas.

23. Contestación del Poder Ejecutivo Federal. El veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República contestó la demanda.

24. En primer lugar, señala que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la extemporaneidad respecto de los artículos 13, fracción I, de la Ley General de Educación y 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal en términos de lo dispuesto en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, ambos de la ley reglamentaria. Ello, toda vez que las normas fueron publicadas la primera en mil novecientos noventa y tres y la segunda en dos mil trece, por lo que es evidente que ha excedido en demasía el plazo para la presentación de la demanda. Sin que sea óbice que se impugnan en función del primer acto de aplicación, que es el oficio de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, ya que el artículo 13, fracción I, establece la facultad de las autoridades educativas estatales para prestar los servicios de educación por lo que dicho precepto ha sido aplicado desde el primer acto en que se materializó el ejercicio de dicha atribución por parte de la autoridad educativa del Estado de Michoacán de Ocampo, a través de la ministración de los recursos, mas no así de los oficios combatidos.

25. Asimismo, el primer acto de aplicación de los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal sería aquel en que se materializó el apoyo con los recursos que comprenden al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa



y Gasto Operativo. Resalta que mediante oficio de treinta de diciembre de dos mil catorce suscrito por el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dirigido a las autoridades educativas locales de los Estados de la Federación, así como entidades establecidas para el ejercicio de la función social educativa, en cuyo proemio se invocaron los referidos preceptos. Además de que, mediante el Convenio de Coordinación para la Conclusión del Proceso de Conciliación de las plazas transferidas, así como del Registro de los Conceptos y Montos de las Remuneraciones correspondientes, a los que hacen referencia los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Estado de Michoacán, se invocaron los referidos preceptos.

26. También señala que se actualiza la extemporaneidad de la demanda respecto a la omisión de entregar recursos suficientes respecto a ejercicios anteriores al dos mil diecinueve para prestar el servicio de educación y la supuesta exclusión del fondo de compensación con cargo al ramo treinta y tres del Presupuesto de Egresos de la Federación para dos mil dieciocho.

27. Por otra parte, manifiesta que se actualiza la causal de sobreseimiento ante la inexistencia de las omisiones impugnadas que se atribuyen al Poder Ejecutivo Federal, en términos del artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria. Lo anterior, pues de los oficios impugnados no se advierte que la autoridad haya sido omisa en atender alguna solicitud por parte del promovente para el otorgamiento de los recursos para cubrir el gasto público que representa la impartición de los servicios de educación básica y normal en el Estado de Michoacán. Apunta que se le han entregado la ministración de recursos presupuestarios al Estado referido desde dos mil trece como lo acredita con el oficio de tres de mayo de dos mil diecinueve, así como con sendas cuentas por liquidar certificadas, por lo que existe soporte documental.

28. Además, respecto a la omisión de asumir cargas financieras de manera directa, argumenta que en términos del artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación es atribución exclusiva de las autoridades educativas locales prestar los servicios de educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial,



así como la normal y demás para la formación de maestros. El artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que, con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo que les correspondan, los Estados serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones en materia de educación básica y normal que, de manera exclusiva, se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General referida. Por ello, sostiene que no existe la obligación a cargo del Poder Ejecutivo Federal de asumir la carga financiera de manera directa respecto del pago de nómina de los servicios de educación que se presentan en el Estado.

29. Señala que el Poder actor carece de interés legítimo para promover la demanda de controversia constitucional por lo que debe sobreseerse en el juicio, en términos del artículo 19, fracción VIII y 10, fracción I, de la ley reglamentaria citada, en relación con el numeral 105, fracción I, de la Constitución Federal, toda vez que su pretensión se encuentra encaminada a impugnar el otorgamiento por parte del Congreso de la Unión de la facultad para prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros, lo que no puede ser objeto de análisis en el medio de control que promueve, ya que éste tiene por objeto salvaguardar las competencias que el Constituyente ha distribuido en la Norma Fundamental a los diferentes poderes, entidades y órganos originarios del Estado Mexicano, incluyendo aquellas de orden legal, cuando se trate de facultades concurrentes, sin que resulte admisible emplear este mecanismo como una manera de declinar dichas competencias.

30. Afirma que de los oficios impugnados es posible apreciar que los mismos no tuvieron por objeto negar recurso alguno, sino únicamente se le hicieron saber sus obligaciones legales a este respecto, por lo que lejos de invadir, limitar o afectar la esfera competencial del Poder accionante, el Ejecutivo Federal reconoce sus atribuciones en materia educativa, de ahí que la impugnación no resulte procedente, al no actualizarse un mínimo principio de afectación.

31. Por otra parte, estima que es infundado el argumento del promovente en el sentido de que el artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación



violate la concurrencia de atribuciones en materia educativa, pues el hecho de que las facultades que se han otorgado a las entidades federativas en esta materia, no tiene como parámetro un nivel de cargas o responsabilidades que atiendan a las capacidades de cada entidad, sino que el referente para la distribución de competencias es la unidad del sistema educativo nacional en beneficio de los educandos. Por ello, manifiesta que las aseveraciones del actor adolecen de sustento constitucional y legal y se traducen, además, en la pretensión de abstenerse a ejercer las atribuciones que le han sido conferidas en esa materia.

32. Sostiene que los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal establecen un mecanismo para apoyar a las entidades federativas, a fin de que puedan cumplir, precisamente, con las atribuciones que les confiere la Ley General de Educación, en específico, el pago de nóminas del servicio educativo conforme a los requisitos establecidos en los mismos, mediante la entrega de aportaciones federales que derivan del Fondo para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. Así, lejos de imponer cargas desproporcionales a las entidades federativas, establecen un beneficio que se traduce en apoyos económicos que permitirán completar sus funciones en materia educativa. Lo anterior, aunado a que si bien el actor aduce la supuesta insuficiencia de recursos, también lo es que no impugna la fórmula para la distribución de los recursos del fondo mencionado prevista en el artículo 27, fracción IV, de la Ley de Coordinación Fiscal, ni la fracción II de su artículo 27-A en el cual se establece que los gobiernos de las entidades federativas cubrirán con cargo a sus propios ingresos, las erogaciones en materia de servicios personales de las plazas distintas a las establecidas en los artículos 26 y 26-A referidos, incluyendo los incrementos salariales y de prestaciones correspondientes a dichas plazas.

33. Señala que el artículo 25 de la Ley General de Educación, al establecer la concurrencia del financiamiento de los servicios de educación, entre la Federación y las entidades federativas, debe interpretarse de manera armónica con lo previsto en los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal conforme a los cuales se establece un apoyo económico a las mismas. Así, la Federación no ha incumplido con las atribuciones que le corresponden en la materia ni ha omitido el pago de los recursos provenientes del referido fondo.



34. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

35. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento, el veintitrés de octubre de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

36. **Radicación.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución.

III. COMPETENCIA

37. 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 previsto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal; 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que por una parte, se sobreseerá en la presente controversia constitucional y, por otra, se hará pronunciamiento respecto de los oficios impugnados.

³ **Artículo 29.** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

⁴ Que se encontraba vigente a la interposición de la presente controversia constitucional, de conformidad con el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el siete de junio del año en curso, el cual dispone: "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."



IV. PRECISIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

38. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ procede ahora determinar los actos impugnados respecto de los que versa la impugnación en la presente controversia constitucional.

39. De la lectura integral de la demanda se advierte que el Estado de Michoacán de Ocampo impugna los siguientes actos:

- El oficio UAJyT/752/2018 de fecha veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, suscrito por el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia, en representación del secretario de Educación Pública, por vicios propios y como primer acto de aplicación de las normas generales que más adelante se indican.

- El oficio UAJyT/755/2018 de fecha trece de diciembre de dos mil dieciocho, suscrito por el director general Adjunto de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría de Educación Pública, en nombre y representación del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia, así como del secretario de Educación Pública.

- La omisión, a cargo del Ejecutivo Federal, de cumplir con la obligación de transferir al Estado de Michoacán de Ocampo los recursos presupuestarios suficientes para cubrir el gasto público que representa la impartición de los servicios de educación básica y normal en el Estado de Michoacán de Ocampo o, en su caso, de asumir dicha carga financiera de manera directa.

- El artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación, en su texto vigente según la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de dos mil dieciocho.

- Los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, en su texto vigente según la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de enero de dos mil dieciocho.

⁵Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



V. Oportunidad

40. Conforme al artículo 21, fracción I, en relación con el artículo 3o., ambos de la ley reglamentaria en la materia,⁶ el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional en contra de actos es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efectos su notificación, se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o el actor se haya ostentado como sabedor de los mismos.

41. En el caso, el titular del Ejecutivo Local actor se ostentó como sabedor del oficio UAJyT/752/2018 el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, como consta en el sello de recibido de la secretaria auxiliar del gobernador del Estado, y del oficio UAJyT/755/2018 el catorce de diciembre de dos mil dieciocho, en virtud de que le fue notificado personalmente por parte del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. De esa manera, el plazo de treinta días transcurrió, respecto del primer oficio, del tres de diciembre de dos mil dieciocho al veintinueve de enero de dos mil diecinueve⁷ y del segundo oficio, del dos de enero al catorce de febrero del referido año.⁸

42. La demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinticinco de enero de dos mil diecinueve. Por tanto, la controversia constitucional es oportuna.

⁶ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

"Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

⁷ No se consideran dentro del plazo los días 1, 2, 8, 9 y 15 de diciembre y 1 de enero por ser días inhábiles conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ni del 16 al 31 de diciembre por corresponder al segundo periodo de receso del año dos mil diecinueve.

⁸ No se consideran dentro del plazo los días 15 de diciembre, 5, 6, 12, 13, 19, 20, 26 y 27 de enero y 2, 3, 4 y 5 de febrero por ser días inhábiles conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ni del 16 al 31 de diciembre por corresponder al segundo periodo de receso del año dos mil diecinueve.



43. Ahora bien, el Poder Ejecutivo actor impugna también los artículos 13, fracción I, de la Ley General de Educación y 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal con motivo de su primer acto de aplicación en el oficio UAJyT/752/2018 impugnado.

44. Al respecto, es conveniente tener presente el criterio del Tribunal Pleno en el sentido de que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma, es decir, cuando en él se haga mención expresa de ésta como su fundamento o se haga una referencia expresa a ella en algún sentido y, además, que en dicha norma se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general (aplicación expresa o directa); o bien, cuando aunque en dicho acto no se haya citado expresamente la norma general, en ésta se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, en la forma señalada (aplicación implícita o indirecta).⁹

45. En ese sentido, debe analizarse si, en el caso, el oficio UAJyT/752/2018 impugnado efectivamente se trata del primer acto de aplicación, ya que, de lo contrario, el cómputo deberá realizarse a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la norma general combatida.¹⁰

⁹ Este criterio de aplicación expresa e implícita de normas generales se ha sostenido por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, entre ellos en la controversia constitucional 80/2013, fallada el veinte de mayo de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos; así como en la controversia constitucional 121/2017, fallada el tres de julio de dos mil dieciocho, aprobada en ese punto por unanimidad de diez votos. Incluso la Primera Sala ha utilizado la misma metodología de análisis, por ejemplo, al resolver el recurso de reclamación 151/2017, fallado el diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos.

¹⁰ Resulta aplicable el criterio P./J. 65/2009 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1535 y registro número: 166987.



46. Esta Primera Sala advierte que en el oficio impugnado se aplicaron los artículos 13, fracción I, de la Ley General de Educación y 26, párrafos primero y segundo y 26-A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal tal como se advierte de su propio contenido, el cual es del tenor literal siguiente:

"... a fin de dar respuesta al escrito que nos ocupa, se informa que existe una imposibilidad legal para acceder a sus peticiones en virtud de las siguientes consideraciones:

"I. La obligación del Estado de Michoacán de prestar los servicios de educación básica se encuentra en la ley y no puede renunciarse unilateralmente.

"El federalismo educativo, actualmente, ya no se encuentra contemplado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992, por lo que no es factible usarlo como fundamento para la pretensión de la interpelación que se contesta, toda vez que como más adelante (sic) se desarrollará dicha disposición ahora se encuentra contenida en ley.

"En efecto, el artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

"En uso de la facultad antes señalada, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Educación (LGE), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, que establece que en su artículo 13, fracción I, como atribución **exclusiva** de las **autoridades educativas locales 'Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros'**.

"...

"IV. La pretensión de esa entidad federativa resulta violatoria de la Ley de Coordinación Fiscal.



"En efecto, el **artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal** establece que, con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), que les correspondan, los Estados serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la LGE.

"Así también, la Ley de Coordinación Fiscal establece en **su artículo 26, párrafo segundo**, que los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, deberán ser registradas por la SEP en el Sistema de Información y Gestión Educativa, en el que se podrá incluir plazas del personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondientes.

"Por su parte, **conforme al artículo 26-A, fracción I**, del citado ordenamiento legal, la SEP establecerá un sistema de administración de nómina, a través del cual se realizarán los pagos de servicios personales.

"En este sentido, los recursos correspondientes a la nómina deberán ser pagados, por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patrones, a sus empleados del servicio educativo, a través de transferencias electrónicas a respectivas cuentas bancarias, salvo que los mismos se encuentren en localidades en donde no haya disponibilidad de servicios bancarios; ...

"En ese sentido, es claro que al estar establecidos los mecanismos de aportaciones a los Estados a través del FONE en la Ley de Coordinación Fiscal, su cumplimiento no se encuentra al arbitrio de los titulares del Ejecutivo en las entidades federativas, incluyendo el Estado de Michoacán de Ocampo, por lo que dicho (sic) pretensión resulta improcedente. ..."¹¹

47. En estas condiciones, debe tenerse como oportuna la impugnación de los artículos 13, fracción I, de la Ley General de Educación y únicamente los

¹¹ Páginas 2 a 11 del oficio UAJyT/752/2018, el cual obra como anexo 3 del escrito de demanda de la presente controversia constitucional.



diversos 26, párrafos primero y segundo, y 26-A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal, al tratarse del primer acto de aplicación y al haberse impugnado el oficio UAJyT/752/2018 dentro del plazo de treinta días para la promoción de la presente controversia constitucional.

VI. Legitimación

48. **Legitimación activa del gobernador de Michoacán.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución General,¹² el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

49. En cuanto a la **representación**, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,¹³ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para hacerlo en términos de las normas que lo rigen. La demanda fue presentada por Víctor Lenin Sánchez Rodríguez, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Local, cargo que acredita con copia certificada del nombramiento.

50. De conformidad con el artículo 18, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo¹⁴

¹² **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre a) La Federación y una entidad federativa."

¹³ (sic) **"Artículo 18.** A la Secretaría de Gobierno, le corresponden las atribuciones que expresamente le confieren la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las siguientes: ... XI. Representar jurídicamente al gobernador del Estado por sí, o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, la cual contará con las atribuciones legales que se establecen en el decreto de creación correspondiente."

¹⁴ (sic) **"Artículo 32.** La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:
"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;
"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; ..."



y el artículo 4, fracciones II y III, del Decreto que crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán, este servidor público está facultado para representar al Poder Ejecutivo.

51. **Legitimación pasiva.** En el caso, en el auto admisorio de la presente controversia constitucional, se tuvo como autoridades demandadas a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal.

52. Esta Primera Sala considera que dichas autoridades sí cuentan con legitimación pasiva en este procedimiento. Los artículos 105, fracción I, inciso a), constitucional¹⁵ y 10, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁶ prevén expresamente como autoridades que pueden ser demandadas al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión.

a. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció a juicio por conducto de Porfirio Muñoz Ledo, en su carácter de presidente de la mesa directiva, lo que acredita con copia certificada del Diario de Debates de la sesión del Pleno de dicha Cámara, de veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, de la que se desprende que fue electo como tal.

De acuerdo con el artículo 23, punto 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ la representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se deposita en el presidente de

¹⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y una entidad federativa."

¹⁶ **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."

¹⁷ **Artículo 23.**

"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."



la mesa directiva, por lo que éste se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional, en representación de dicha Cámara. Asimismo, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, la Cámara de Diputados tiene legitimación para comparecer en esta vía, al integrar el órgano legislativo que emitió las normas generales impugnadas.

b. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció a juicio por conducto de Martí Batres Guadarrama, en su carácter de presidente de la mesa directiva, lo que acredita con copia certificada del acta de la junta previa celebrada el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, de la que se desprende que fue electo como tal.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 67, punto 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁸ la representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión se deposita en el presidente de la mesa directiva, por lo que éste se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional, en representación de dicha Cámara. Además, en términos de lo dispuesto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, la Cámara de Senadores tiene legitimación para comparecer en esta vía, al integrar el órgano legislativo que emitió las normas generales impugnadas.

c. El presidente de la República compareció a juicio por conducto de Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento, expedido el primero de diciembre de dos mil dieciocho.

De conformidad con el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁹ a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

¹⁸ **Artículo 67.**

"1. El presidente de la mesa directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:"

¹⁹ **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ... **X.** Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones



corresponde representar al presidente de la República en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 constitucional, de ahí que está legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional, en su representación.

VII. Causas de improcedencia

53. Enseguida, se procede a analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hagan valer las partes, o bien, que este Alto Tribunal advierta de oficio.

54. **A) Cesación de efectos por vigencia anual.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19²⁰ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 45²¹ del mismo ordenamiento, respecto de la supuesta **omisión de transferir al Estado de Michoacán de Ocampo los recursos presupuestales para cubrir el gasto público de los servicios de educación básica y normal**, entendidos al ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, porque necesariamente están relacionados con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de ese año, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, el cual ya concluyó.

55. Esta transferencia que señala la entidad federativa actora se da por ejercicios fiscales, son anuales, lo que se corrobora incluso con lo que el Poder Ejecutivo Local destacó, en el sentido de que por medio del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo se venía otorgando desde

y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

²⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

²¹ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



el ejercicio dos mil dieciocho para costear la carga financiera en materia educativa. Situación que evidentemente depende del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, el cual ha dejado de surtir sus efectos, ello en virtud del *principio de anualidad* que rige en materia presupuestaria.

56. El presupuesto de egresos tiene vigencia anual y ésta concluyó, por tanto, resulta indudable que no es posible para esta Primera Sala realizar pronunciamiento alguno, ya que al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza.²²

57. Sobre este aspecto, es aplicable –por analogía– el criterio del Pleno de este Alto Tribunal en el que se establece que tal causa de improcedencia –cesación de efectos– se actualiza cuando simplemente dejan de producirse los efectos de la norma general o del acto impugnado que motivó la controversia constitucional, en tanto que esa norma constituye el único objeto de análisis, además de que la declaración de invalidez que en las sentencias de este tipo de juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de la ley reglamentaria.²³

²² Véase el criterio número P./J. 9/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de dos mil cuatro, página 957 y registro número: 182049. De igual forma resulta aplicable el criterio de la Segunda Sala que esta Primera comparte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en el criterio número 2a. XLIV/2007, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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, CUANDO SE IMPUGNA LA APROBACIÓN Y ORDEN DE PUBLICACIÓN DEL DECRETO QUE CONTIENE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA O DE LA FEDERACIÓN, SI DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO CONCLUYE EL PERIODO FISCAL EN EL QUE ESTUVO VIGENTE.". Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página 1666, registro número: 172560.

²³ Véase el criterio número P./J. 8/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de dos mil cuatro, página 958 y registro número: 182048.



58. En consecuencia, al haber concluido la vigencia anual del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, es claro que los actos impugnados relacionados con el mismo, han cesado en sus efectos y, por tanto, debe sobreseerse en la presente controversia constitucional al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo establecido en la fracción II del artículo 20²⁴ del mismo ordenamiento.

59. **B) Cesación de efectos por nuevo acto legislativo.** Esta Primera Sala estima que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria,²⁵ toda vez que han cesado los efectos del artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación impugnada.

60. Ello se considera así, ya que el treinta de septiembre de dos mil diecinueve se publicó el Decreto por el que se expide la Ley General de Educación, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación y por virtud del cual, se abrogó la Ley General de Educación publicada el trece de julio de mil novecientos noventa y tres en el Diario Oficial de la Federación, en términos de los artículos primero y segundo transitorios.²⁶

61. Ahora bien, de la exposición de motivos de la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Educación" presentada por

²⁴ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

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

²⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

²⁶ Transitorios.

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

"**Segundo.** Se abroga la Ley General de Educación, publicada el 13 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación y se derogan todas las disposiciones contenidas en las leyes secundarias y quedan sin efectos los reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general contrarias a este decreto."



los coordinadores de los diversos grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el dieciocho de julio de dos mil diecinueve,²⁷ se advierte que la Ley General de Educación entonces vigente se abrogó por las causas siguientes:

"...

"2. Las bases constitucionales para el Acuerdo Educativo Nacional

"Con las reformas constitucionales en materia educativa publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019, estimamos que se sentaron las bases para la construcción de un Acuerdo Educativo Nacional.

"Esos cambios constitucionales significaron una verdadera transformación en los modelos educativos y dieron paso a una manera diferente de construir los acuerdos basados en el diálogo y respeto a las diferencias, con la participación de todos los sectores involucrados.

"Basta recordar que, una vez concluido el proceso de dictaminación de los órganos legislativos respectivos, el diálogo se mantuvo con diversos sectores y fuerzas políticas, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la serie de reformas, adiciones y derogaciones que se propusieron en ese momento al Texto Constitucional para que la educación fuera plenamente garantizada por el Estado Mexicano, se respetará el derecho de niñas, niños, jóvenes y adolescentes a su inclusión al Sistema Educativo Nacional, desde la educación inicial hasta la superior, se revalorará a las maestras y los maestros, respetando además todos sus derechos y se dotará de mecanismos de política pública para que la educación finalmente fuera vista como un derecho y no como un privilegio, a partir de un enfoque social, de derechos humanos y de igualdad sustantiva.

"De esa manera, se logró una reforma constitucional que, en esencia, logró un amplio consenso, a partir de las siguientes premisas:

²⁷ Consultable en el anexo V de la Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Unión, año XXII, número 5322-V, de dieciocho de julio de dos mil diecinueve.



"• Reafirmar la rectoría del Estado en la educación, lo que abarca todos los aspectos para garantizar de manera plena este derecho sin que se privilegie ningún interés de sectores por encima de los principios constitucionales;

"• Enfatizar que se debe priorizar el interés de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en el Sistema Educativo Nacional;

"• Manifestar el respeto de los derechos de las maestras y los maestros, así como el compromiso de realizar las acciones para mejorar las condiciones bajo las cuales prestan sus servicios educativos; además de reconocer, en el magisterio, un agente de transformación social y la contribución a la educación en nuestro país.

"• Privilegiar el diálogo y la construcción de acuerdos para el diseño de la legislación secundaria que diera paso a la implementación normativa del Acuerdo Educativo Nacional con todos los sectores sociales involucrados; y,

"• Enfatizar en la necesidad de analizar, diseñar e instrumentar esquemas de financiamiento, con pleno respeto del federalismo, para la aplicación de las disposiciones constitucionales en materia educativa para realizar el derecho a la educación de manera plena.

"Con esas consideraciones, se logró una reingeniería del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para sintetizar el cúmulo de valores y principios en materia educativa en los tiempos de cambio que, de manera indudable, vive nuestro país.

"...

"... el contenido que dio forma a la decisión política fundamental para modificar el texto constitucional fue de tal relevancia que nos obliga a actuar con la responsabilidad debida a efecto de garantizar cada uno de los alcances del derecho a la educación que fue reconocido.

"Quienes suscribimos esta propuesta, referimos que, si bien es cierto, el mandato de la Constitución Política dispuso que se realizaran las adecuaciones



a la legislación correspondiente, el cambio de paradigma en el modelo educativo nos motiva en la necesidad de proponer una nueva Ley General de Educación, que responda los principios y valores plasmados como guía para garantizar el ejercicio del derecho a la educación.

"...

"Régimen transitorio

"• Se dispone la abrogación de la Ley General de Educación publicada el 13 de julio de 1993, en el Diario Oficial de la Federación y de la Ley General de Infraestructura Física Educativa publicada el 1 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de crear un nuevo marco jurídico que reglamente las disposiciones del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

62. De lo preinserto, se aprecia que las causas de la abrogación de la Ley General de Educación publicada en mil novecientos noventa y tres fueron las reformas constitucionales en materia educativa que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, toda vez que las mismas constituyeron una transformación en los modelos educativos que dieron paso a una manera diferente de construir los acuerdos basados en el diálogo y respeto a las diferencias, con la participación de todos los sectores involucrados, por lo que tomando en cuenta el cambio de paradigma en el modelo educativo, se propuso una nueva Ley General de Educación que respondiera a los principios y valores plasmados como guía para garantizar el ejercicio del derecho a la educación.

63. Por tanto, las reformas al artículo 3o. constitucional que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve dieron lugar a un nuevo marco jurídico basado en las premisas apuntadas en la propia exposición de motivos, el cual se reglamentó a partir de las mismas en la nueva Ley General de Educación. Lo anterior, en efecto, implicó un cambio en el sentido normativo del precepto impugnado referido.

64. Así, esta Primera Sala considera que los efectos de la norma combatida de mérito han cesado debido a que ha sido sustancialmente modificada. En con-



secuencia, se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación.

65. Lo anterior con apoyo en la jurisprudencia P./J. 18/2013 (10a.), de título y subtítulo: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS."²⁸

66. **C) Falta de concepto de invalidez.** Por otra parte, se advierte que se actualiza la causal prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el Poder actor impugna la validez de los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo, ello lo hace valer de los planteamientos formulados para sostener la inconstitucionalidad del diverso artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación, respecto del cual se sobreseyó en la presente controversia constitucional.

67. Al respecto, en "el quinto concepto de invalidez" (sic) ya que realmente es el séptimo,²⁹ el Poder Ejecutivo Local actor señala y reconoce lo siguiente: "Los artículos 13, fracción I, de la Ley General de Educación y 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, deben ser invalidados por constituir un sistema normativo que, con base en una violación competencial y a la concurrencia de atribuciones en materia educativa, se traduce en una imposición de cargas y responsabilidades carentes de proporción. Así, en este concepto se demanda la declaración de invalidez de un sistema normativo complejo ... aun y cuando el afectado se ubique

²⁸ Texto: "Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, julio de dos mil trece, Tomo 1, página 45 y registro número: 2003950.

²⁹ Lo que se corrobora en las páginas 88 a 97 de la demanda de la presente controversia constitucional.



únicamente en el supuesto jurídico de alguna(s) de ella(s) ... Mientras la fracción I del artículo 13 de la Ley General de Educación 'pretende distribuir' competencias en materia educativa imponiendo que la obligación de prestar los servicios de educación básica sean exclusivamente a cargo de las autoridades estatales (lo que en sí mismo vulnera la Constitución Federal al no constituir una distribución de competencias concurrentes en coincidentes, sino la imposición de una obligación exclusiva a los Estados); por su parte, los artículos 26 y 26-A no obligan a que esa obligación exclusiva sea cubierta de manea total y preferente con recursos económicos provenientes de las aportaciones, sino solamente con 'apoyos complementarios', en cuyos mecanismos de aportaciones las autoridades estatales no tienen participación alguna."

68. En ese sentido, no se advierte que el Poder Ejecutivo Local actor señale de qué forma los artículos 26, párrafos primero y segundo y 26-A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal vulneran la esfera de competencias o facultades previstas constitucionalmente, sino que lo hace valer de la inconstitucionalidad del artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación. Por ello, se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Resulta aplicable la tesis P. VI/2011, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."³⁰

69. **D) Falta de interés legítimo.** Por otra parte, la causa de improcedencia de falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo Local actor se desestima, pues

³⁰ Cuyo texto es: "Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error.". Visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888 y registro número: 161359.



no resulta evidente y su análisis se encuentra vinculado con el estudio del fondo del asunto. Esto es así, ya que para dar respuesta al argumento resulta indispensable realizar un análisis jurídico de las disposiciones constitucionales que se consideran vulneradas y de los artículos impugnados, así como una valoración de las pruebas que fueron ofrecidas.

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

70. Resulta necesario precisar que, al haber sobreesido en la controversia constitucional por la omisión de entregar los recursos y las normas impugnadas, no serán materia de análisis de estudio los conceptos de invalidez segundo, tercero y cuarto toda vez que se dirigen a controvertir la referida omisión. Así, se analizarán los oficios impugnados relativos a la terminación de los convenios, su correcta fundamentación y motivación contrastada con la Ley General de Educación y el ámbito competencial entre la Federación y el Estado de Michoacán de Ocampo, en términos de lo planteado en los conceptos de invalidez primero y quinto.

71. La entidad federativa actora plantea en su **primer concepto de invalidez** que los oficios impugnados transgreden el régimen de competencias previsto en los artículos 3o., fracción VIII, constitucional; así como 12, 13, 14 y 25 de la Ley General de Educación. Señala que dichos preceptos establecen la obligación por parte de la Federación de erogar el gasto correspondiente en materia educativa, sin que ello deba entenderse únicamente al pago de recursos para cubrir las plazas transferidas al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, pues dichos artículos no limitan sus obligaciones de manera expresa, sino que prevén que para el financiamiento en materia educativa concurren el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa. No obstante, los oficios omiten pronunciarse sobre estas obligaciones y regímenes competenciales concurrentes, pues sólo se refieren al pago de nóminas.

72. En el **quinto concepto de invalidez**, sostiene que los oficios impugnados vulneran el derecho humano a la educación, pues la Secretaría de Educación Pública no consideró que el caso trataba sobre la prestación de servicios educativos; así debió verificar el impacto de su decisión en el derecho a la educación de los titulares del mismo, sin embargo, se limitó a declarar infundadas las soli-



citudes promovidas las cuales tenían por objeto proteger su esfera de atribuciones y el derecho humano aludido.

73. A efecto de estar en aptitud de contestar los argumentos de invalidez planteados, conviene analizar el marco constitucional necesario para la resolución del presente asunto. Para ello, partiremos del estudio en torno al régimen de competencias en materia educativa.

A. Consideraciones previas sobre el régimen de competencias en materia educativa.

74. El artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Federal³¹ establece que, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias destinadas a destruir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones respectivas.

75. El artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal³² confiere al Congreso de la Unión facultades para, entre otras cosas, dictar las leyes enca-

³¹ "Artículo 3. ...

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

³² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando



minadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

76. El Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 48/2014 señaló que la Constitución Federal establece un régimen competencial que otorga al Congreso de la Unión un título sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participan en la materia de educación y al cual deben ajustarse.

77. De igual forma, se ha reconocido que las normas que sobre educación expidan las entidades federativas y los Municipios, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión.³³

78. Así, el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones exclusivas para determinar la distribución competencial entre órdenes de gobierno de la función

unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma."

³³ Cfr. Tesis: P./J. 143/2001, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal de rubro y texto: "EDUCACIÓN. LAS LEYES QUE EXPIDAN LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL EN ESTA MATERIA, DEBEN SUJETARSE A LA LEY RESPECTIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en los artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV, del Ordenamiento Fundamental citado, se aprecia que el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los Gobiernos Locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas por ese órgano legislativo, dicten las normas destinadas a la materia de educación dentro del territorio nacional. Por tanto, las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión.". Visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de dos mil dos, página 1039 y registro número: 187994.



social educativa, pudiendo cada entidad federativa emitir su legislación interna, a partir de la emisión normativa por parte del Congreso de la Unión, pues en este caso, la posibilidad de distribución competencial que tiene la Federación no es sólo respecto de los órdenes de gobierno, sino también respecto de los órganos que integran cada orden.

79. En este esquema, en uso de la atribución exclusiva que al efecto le otorgó el referido artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, al Congreso de la Unión emitió la Ley General de Educación³⁴ (aplicada en los actos impugnados) la cual tiene por objeto regular la educación que imparta el Estado (Federación, Estados Ciudad de México y Municipios), organismos descentralizados o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Además, se precisa que "la función social educativa del Estado se funda en la obligación de cada orden de gobierno de participar en el proceso educativo y de aplicar los recursos económicos que se asignan a esta materia por las autoridades competentes para cumplir los fines y criterios de la educación".³⁵

80. A su vez los artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación, aplicados en los oficios impugnados, contenidos en el capítulo II "Del Federalismo Educativo", sección 1, "De la distribución de la función social educativa" establecen la distribución competencial. En particular, el artículo 12 señala qué atribuciones corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal, a saber:

"Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de dos mil dieciocho.

³⁵ **"Artículo 1.** La presente ley garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República.

"Su objeto es regular la educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado.

"La distribución de la función social educativa del Estado, se funda en la obligación de cada orden de gobierno de participar en el proceso educativo y de aplicar los recursos económicos que se asignan a esta materia por las autoridades competentes para cumplir los fines y criterios de la educación."



"I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

"Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el servicio profesional docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;

"II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"III. Elaborar, mantener actualizados y editar, en formatos accesibles, los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

"Al inicio de cada ciclo lectivo, la secretaría deberá poner a disposición de la comunidad educativa y de la sociedad en general los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, a través de plataformas digitales de libre acceso;

"IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

"V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria;

"V Bis. Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.



"En las escuelas que imparten la educación media superior, la secretaría establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes.

"V Ter. Emitir los lineamientos generales para el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo;

"VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"VII. Derogada

"VIII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares;

"VIII Bis. Expedir, para el caso de los estudios de educación básica, normas de control escolar, las cuales deberán facilitar la inscripción, reinscripción, promoción, regularización, acreditación y certificación de estudios de los educandos;

"IX. Regular un marco nacional de cualificaciones y un sistema nacional de créditos académicos, que faciliten el tránsito de educandos por el sistema educativo nacional;

"IX Bis. Coordinar un sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

"X. Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos



correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. Este sistema deberá permitir a la secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

"XI. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la Constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta ley;

"XII. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo;

"XII Bis. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos del artículo 28 Bis;

"XIII. Intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica y de educación física y deporte, así como participar con la Secretaría de Cultura en el fomento de las relaciones de orden cultural con otros países y en la formulación de programas de cooperación internacional en materia artística y cultural; y,

"XIV. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

81. Por su parte, el artículo 13, aplicado en los oficios impugnados, establece las atribuciones que corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, a saber:



"Artículo 13. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

"I. Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros:

"I Bis. Vigilar que las autoridades escolares cumplan con las normas a las que se refiere la fracción VIII Bis del artículo 12;

"II. Proponer a la secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"III. Autorizar, previa verificación del cumplimiento de los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, los ajustes que realicen las escuelas al calendario escolar determinado por la secretaría para cada ciclo lectivo de educación básica y normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la secretaría expida;

"VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"VI Bis. Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;



"VII. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la secretaría y demás disposiciones aplicables.

"Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;

"VIII. Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar; y,

"IX. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

82. Por otra parte, el artículo 14 establece las atribuciones que corresponden a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las cuales son las siguientes:

"Artículo 14. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

"I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

"I Bis. Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;



"II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;

"II Bis. Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la secretaría expida. Asimismo, podrán autorizar o delegar, según sea el caso, que las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios y las instituciones públicas que en sus regulaciones no cuenten con la facultad expresa, otorguen revalidaciones y equivalencias parciales de estudios respecto de los planes y programas que impartan, de acuerdo con los lineamientos generales que la secretaría expida en términos del artículo 63 de esta ley.

"Las autoridades educativas podrán revocar las referidas autorizaciones cuando se presente algún incumplimiento que en términos de los mencionados lineamientos amerite dicha sanción. Lo anterior con independencia de las infracciones que pudieran configurarse, en términos de lo previsto en el capítulo VIII de esta ley.

"Las constancias de revalidación y equivalencia de estudios deberán ser registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa, en los términos que establezca la secretaría;

"III Bis. Suscribir los acuerdos y convenios que faciliten el tránsito nacional e internacional de estudiantes, así como promover la suscripción de tratados en la materia;

"IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;



"V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;

"VI. Fomentar la prestación de servicios bibliotecarios a través de las bibliotecas públicas a cargo de la Secretaría de Cultura y demás autoridades competentes, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;

"VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;

"VIII. Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y fomentar su enseñanza, diseminación en acceso abierto y su divulgación, cuando el conocimiento científico y tecnológico sea financiado con recursos públicos o que se haya utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada;

"IX. Fomentar y difundir las actividades físico-deportivas, así como participar en el fomento y difusión de actividades artísticas, y culturales en todas sus manifestaciones;

"X. Promover e impulsar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el libro, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia;

"X Bis. Fomentar el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo, para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento;

"XI. Vigilar el cumplimiento de esta ley y de sus disposiciones reglamentarias;



"XI Bis. Participar en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y demás legislación aplicable a los niños y jóvenes;

"XII. Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y el Reglamento de Cooperativas Escolares, y

"XII Bis. Diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia, atendiendo los lineamientos que en ejercicio de sus atribuciones emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"XII Ter. Coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares;

"XII Quáter. Promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel;

"XII Quintus. Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo; y,

"XIII. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

"El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere



esta ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13."

83. De las disposiciones antes transcritas, se advierte que el artículo 12 de la Ley General de Educación establece las facultades que de manera exclusiva corresponden a la autoridad educativa federal y el diverso 13 del mismo ordenamiento, prevé las atribuciones que de manera exclusiva corresponden a las autoridades educativas locales, entre las que destaca la relativa a la prestación de los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. Además, el artículo 14 dispone aquellas que tienen ambas autoridades educativas en forma concurrente.

84. A su vez, los artículos 25 y 27, contenidos en la Sección 3 "Del financiamiento a la educación" del referido capítulo II de la Ley General de Educación, establecen lo siguiente:

"Artículo 25. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y Municipios–, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible.

"Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. El gobierno de cada entidad federativa publicará en su respectivo Diario Oficial, los recursos que la Federación le transfiera para tal efecto, en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar.



"El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

"En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

"Las autoridades educativas federal y de las entidades federativas están obligadas a incluir en el proyecto de presupuesto que sometan a la aprobación de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales, los recursos suficientes para fortalecer la autonomía de la gestión escolar de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 Bis de esta ley."

"Artículo 27. En el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.

"En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública."

85. Es así que la Constitución Federal estableció que la función social educativa se distribuiría entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios de acuerdo con las leyes necesarias expedidas por el Congreso de la Unión, así como a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público como base del sistema educativo nacional.

86. Bajo este esquema, el marco jurídico expuesto pone en evidencia que tanto la competencia como las atribuciones que se ejercen en materia educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios son concurrentes, respecto de las cuales, como ya se apuntó, el Congreso de la Unión está facultado para determinar su distribución.

87. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las facultades concurrentes implican la posibilidad de que la Federación, las entidades



federativas y los Municipios, pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

88. Dicho criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 142/2001 sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."³⁶

89. Con base en lo anterior, se configura el sistema normativo que regula la distribución de competencias y atribuciones de la función social educativa, en el caso, entre la Federación y las entidades federativas, el cual está conformado por los artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, así como por los diversos 12, 13, 14, 25 y 27 de la Ley General de Educación. Estas competencias y facultades abarcan lo concerniente a la prestación del servicio público educativo, así como su financiamiento.

90. Precisamente, el aspecto relativo al alcance de las competencias y atribuciones de la función social educativa que le corresponden a la Federación y a las entidades federativas, es el que justifica la procedencia de la presente controversia constitucional, en virtud de que las alegaciones del Poder Ejecutivo

³⁶ Cuyo texto es: "Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de dos mil dos, página 1042 y registro número: 187982.



Local actor se encuentran encaminadas a denunciar la posible afectación de este régimen por parte de la Federación bajo los argumentos conforme a los cuales le dio contestación en los oficios impugnados.

91. En este sentido, el problema de constitucionalidad que se puede verificar no deriva de que la autoridad educativa federal contradiga o vaya más allá de los contenidos de las leyes generales, sino de que se desatienda la distribución competencial que fue realizada directamente por el Congreso de la Unión mediante dichas leyes.

92. Dicho de otra manera, este aspecto relativo a la distribución en forma exclusiva y concurrente de la función social educativa, en el caso, entre la Federación y las entidades federativas, es la que confiere al Poder Ejecutivo Local actor un interés legítimo para acudir a esta vía, en tanto pudiera existir una afectación a dicha distribución con motivo de los oficios impugnados.

93. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."³⁷

³⁷ Del texto siguiente: "La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación,



94. En relación con el interés legítimo, el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se sustenta en la naturaleza de este medio de control constitucional, cuyo objeto principal de tutela radica en el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos legitimados para su promoción en su artículo 105, fracción I.

95. Por tanto, para que dichos órganos cuenten con interés legítimo para acudir a este juicio, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de afectación, el cual puede derivar no sólo de una invasión a sus competencias, sino de cualquier afectación que incida en su esfera jurídica regulada directamente desde la Constitución Federal, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.³⁸

96. Ahora bien, del sistema normativo que sustenta el régimen de distribución de competencias y facultades en materia educativa antes detallado, se observa que la Federación y las entidades federativas concurren principalmente en dos ámbitos: a) lo que concierne, de manera general, a la prestación de los servicios educativos; y, b) el relativo a su financiamiento, los cuales se desarrollan dentro de un contexto de federalismo educativo congruente con

debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Libro 25, diciembre de dos mil quince, página 33 y registro número: 2010668.

³⁸ Sobre estas cuestiones, el Poder Ejecutivo Local actor considera que la cláusula federal se ha visto transgredida por la falta de atención de la Federación, en específico por la autoridad educativa federal, "de una situación de crisis financiera y presupuestaria para el Estado de Michoacán de Ocampo ...". Visible en la página 43 del escrito de la demanda de la controversia constitucional.



lo establecido en la Ley General de Educación (fracción VIII del artículo 3o. constitucional).

97. En efecto, las atribuciones concurrentes que corresponden a la Federación y las entidades federativas se encuentran establecidas expresamente en el artículo 14 de la Ley General de Educación. Además, las facultades que de manera exclusiva le corresponden a cada uno de estos órdenes de gobierno, se encuentran enumeradas en los preceptos 12 y 13 ya transcritos, respectivamente.

98. De lo anterior destaca que de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 13 de la Ley General de Educación, a las autoridades educativas locales les corresponde de manera exclusiva la prestación de los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros, por lo que en este tópico no hay injerencia de la Federación.

99. Asimismo, la concurrencia de los órdenes de gobierno referidos en la prestación de los servicios educativos se establece expresamente en el artículo 3 de la Ley General de Educación en los siguientes términos: "El Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente ley."

100. Por otro lado, lo relativo al financiamiento de la educación también se encuentra regulado de manera concurrente entre la Federación y las entidades federativas en términos de lo previsto expresamente en los artículos 25 y 27 de la Ley General de Educación, en el sentido de que ambos órdenes de gobierno concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos; considerarán el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional, además de que en todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.



101. En el contexto apuntado, el artículo 25 de la Ley General de Educación, al establecer la concurrencia del financiamiento de los servicios de educación entre la Federación y las entidades federativas, debe interpretarse de manera sistemática con lo previsto en los artículos 25, fracción I,³⁹ 26,⁴⁰ 26-A⁴¹

³⁹ **Artículo 25.** Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley, para los fondos siguientes:

"I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo."

⁴⁰ **Artículo 26.** Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

"La Federación apoyará a los Estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los Estados, que se encuentren registradas por la Secretaría de Educación Pública, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación. Asimismo, el registro en el sistema podrá incluir plazas del personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondiente.

"En el caso del Distrito Federal, el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo incluirá los recursos correspondientes a las plazas federales que sean transferidas a éste, mediante el convenio de descentralización correspondiente y registradas en el Sistema a que se refiere el párrafo anterior.

"Asimismo, el fondo incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionados exclusivamente con las atribuciones a que se refiere el párrafo primero de este artículo."

⁴¹ **Artículo 26-A.** El ejercicio de los recursos en materia de servicios personales a que se refiere el artículo anterior, se sujetará a lo siguiente:

"I. La Secretaría de Educación Pública establecerá un sistema de administración de nómina, a través del cual se realizarán los pagos de servicios personales a que se refiere el artículo anterior. Para tal efecto, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, emitirán las disposiciones que deberán observar las entidades federativas para registrar cada nómina. El sistema de administración de nómina deberá identificar al menos el nivel, tipo y modalidad educativa y la clave del centro de trabajo a la que corresponda la plaza.

"Las autoridades educativas de las entidades federativas deberán proporcionar a la Secretaría de Educación Pública toda la información que ésta les requiera en términos de este artículo;

"II. Las autoridades educativas de las entidades federativas deberán, en los plazos y condiciones establecidos en las disposiciones a que se refiere la fracción anterior, registrar en el sistema de



administración de nómina la información relativa a los movimientos del personal que modifiquen cada nómina.

"La información que las autoridades educativas de las entidades federativas registren en el sistema de administración de nómina, deberá corresponder a aquella registrada en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación;

"III. Con base en la información registrada en el sistema de administración de nómina, la Secretaría de Educación Pública verificará que ésta corresponda con la contenida en el Sistema de Información y Gestión Educativa y solicitará a las autoridades educativas de las entidades federativas, la validación de la nómina correspondiente a cada una de ellas.

"Una vez validada la información por las autoridades educativas de las entidades federativas, la Secretaría de Educación Pública solicitará a la Tesorería de la Federación, realizar el pago correspondiente, con cargo a los recursos que correspondan del Fondo a cada entidad federativa;

"IV. Los recursos correspondientes a la nómina a que se refiere el artículo anterior serán pagados, por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patrones, a sus empleados del servicio educativo, a través de transferencias electrónicas a respectivas cuentas bancarias, salvo que los mismos se encuentren en localidades en donde no haya disponibilidad de servicios bancarios; en este último caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará la forma y los medios a través de los cuales se entregarán los recursos correspondientes.

"La Secretaría de Educación Pública se coordinará con las entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen solamente al personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes con homoclave, de acuerdo con las disposiciones aplicables;

"V. Los pagos deberán hacerse por las cantidades líquidas que correspondan a cada empleado, considerando las cantidades devengadas en el periodo de pago correspondiente.

"En todo caso, sólo procederán pagos retroactivos hasta por cuarenta y cinco días naturales, siempre y cuando se acredite la asistencia del personal durante dicho periodo en la plaza respectiva, debiendo precisar la autoridad educativa de la entidad federativa el tipo de plaza y el periodo que comprende.

"En los casos en que por causa no imputable al personal no se realice el pago, a solicitud del interesado y conforme al procedimiento establecido en su caso, los pagos no realizados deberán efectuarse en un plazo no mayor a 30 días;

"VI. La Secretaría de Educación Pública retendrá y enterará las cantidades que por ley deban pagarse por concepto de impuestos y seguridad social, de conformidad con la normatividad aplicable; así como, otras cantidades que, en su caso, deban retenerse con base en la instrucción correspondiente de la autoridad educativa de la entidad federativa;

"VII. Para efectos de la comprobación de las erogaciones, los registros en medios electrónicos correspondientes a los abonos en las cuentas del personal, fungirán como comprobantes de la entrega de los recursos. Tratándose de los pagos que, por no existir servicios bancarios en la localidad correspondiente, se realicen a través de otros mecanismos, la comprobación de las erogaciones se realizará en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables.

"Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades educativas de las entidades federativas entregarán a cada uno de sus trabajadores el recibo de nómina respectivo, desglosando los conceptos de pago y descuentos correspondientes;

"VIII. Las entidades federativas realizarán los registros e informarán sobre las aportaciones federales a que se refiere este artículo, en los términos de los artículos 48 y 49 de esta ley; y,

"IX. La Secretaría de Educación Pública presentará a través de Internet la información a que se refiere el artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, respecto al fondo a que se refiere este artículo.



y 27-A,⁴² todos de la Ley de Coordinación Fiscal vigente conforme a los cuales, se dispone un apoyo económico a las entidades federativas para cubrir el pago de servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados conforme al marco en el que se celebró el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los Convenios que se suscribieron en términos del mismo; así como la concurrencia en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas conforme a las reglas de operación previstas en el artículo 27-A referido.

"Los recursos a que se refieren las fracciones anteriores sólo podrán erogarse en el ejercicio fiscal en que fueron presupuestados, exclusivamente para el pago de los conceptos relativos a servicios personales del personal a que se refiere el artículo anterior, incluyendo el incremento en remuneraciones que, en su caso, se acuerde en los términos del artículo 27-A de esta ley.

"Tratándose del gasto de operación a que se refiere el último párrafo del artículo 26 de esta ley, los recursos podrán utilizarse en los fines a que se refiere el párrafo anterior. Para tal efecto, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública emitirán los lineamientos para especificar el destino de estos recursos."

⁴² **"Artículo 27-A.** El Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley General de Educación, concurrirán en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública, conforme a lo siguiente:

"I. El Ejecutivo Federal proveerá los recursos necesarios para cubrir los pagos de servicios personales a que se refieren los artículos 26, 26-A y 43 de esta ley;

"II. Los gobiernos de las entidades federativas cubrirán, con cargo a sus propios ingresos, las erogaciones en materia de servicios personales de las plazas distintas a las señaladas en la fracción anterior, incluyendo el incremento salarial y de prestaciones correspondiente a dichas plazas;

"III. Los incrementos en las remuneraciones del personal que ocupa las plazas a que se refieren los artículos 26 y 26-A de esta ley, serán acordados con base en:

"a) La disponibilidad de recursos públicos aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

"b) Los objetivos, metas y resultados alcanzados del Servicio Profesional Docente; y,

"c) La negociación del incremento en remuneraciones, la cual se llevará a cabo por parte de los patrones, por una representación de las autoridades educativas de las entidades federativas; por parte de los trabajadores, una representación de su sindicato, en términos de la legislación laboral; así como con la participación de la Secretaría de Educación Pública para efectos del financiamiento que corresponde a la Federación en los términos de los artículos 26 y 26-A de esta ley y para vigilar su consistencia con los objetivos del Servicio Profesional Docente.

"El incremento en remuneraciones que, en su caso, se acuerde, aplicable al personal a que se refiere esta fracción, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzca sus efectos, así como en los medios oficiales de difusión de las entidades federativas; y,

"IV. La Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas de las entidades federativas darán acceso al sistema establecido para el registro del personal educativo, para efectos de consulta, a las instancias locales y federales de control, evaluación y fiscalización que así lo soliciten. La información se hará pública en términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas."



102. Dichas disposiciones legales regulan el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone) en cuanto a su funcionamiento y reglas de operación. Además, el artículo 27-A transcrito establece que tanto el Ejecutivo Federal como los gobiernos de las entidades federativas concurrirán en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública.

103. En particular, los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal vigente prevén un mecanismo para apoyar a las entidades federativas a fin de que éstas puedan cumplir con las atribuciones que les confiere la Ley General de Educación, en específico, el pago de nóminas del servicio educativo conforme a los requisitos y reglas de operación previstos en los mismos; ello mediante la entrega de aportaciones federales que derivan del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone).

104. Cabe destacar que el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone) sustituyó al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) en dos mil quince, el cual fue creado en mil novecientos noventa y ocho con su incorporación en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de otorgar recursos a las entidades federativas para financiar el sistema educativo básico, fundamentalmente, aquellos servicios educativos derivados de la descentralización educativa que se formalizó en mil novecientos noventa y dos.

105. El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone) es el fondo de aportaciones mediante el cual la Federación cubre el pago de nóminas correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a las entidades federativas y que realizan funciones destinadas a educación básica y normal, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

106. El ejercicio de los recursos en materia de servicios personales se integra en un sistema de administración de nómina establecido por la Secretaría de Educación Pública por medio del cual, se realizan los pagos al personal federal de educación básica y normal. En este sistema se identifica el nivel, tipo y modalidad educativa, así como la clave del centro de trabajo a la que corresponda cada plaza. Es importante señalar que las nóminas son pagadas por cuenta y



orden de las entidades federativas en su calidad de patrones, a sus empleados del servicio educativo, por medio de transferencias electrónicas a respectivas cuentas bancarias, salvo que los mismos se encuentren en localidades en donde no existe disponibilidad de servicios bancarios; en este último caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará la forma y los medios de pago.

107. Adicionalmente, este fondo incluye recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionados exclusivamente con la educación básica y normal. Asimismo, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública emiten las disposiciones que deberán observar las entidades federativas para el registro de cada nómina.

108. Por tanto, el objetivo principal del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone) es el pago de las plazas registradas en términos de los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, que incluyen los conceptos y montos de las remuneraciones debidamente acreditadas; asimismo, incluye recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionados exclusivamente con las atribuciones a que se refiere el párrafo primero del artículo 26 antes referido.⁴³

109. En función de lo expuesto, se destaca lo siguiente:

- La Federación transfiere recursos a la hacienda pública de los Estados condicionados a la función del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).
- La administración de dicho fondo se basa en un sistema de administración de nómina funcionando conforme a las disposiciones emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, por lo que los recursos serán pagados por cuenta y orden de las entidades federativas en calidad de patrones.

⁴³ Estas generalidades y características del Fone, se constatan en el documento con base en el cual la Auditoría Superior de la Federación dio a conocer los resultados, conclusiones y recomendaciones del mismo en la cuenta pública del año dos mil diecisiete, consultable en la siguiente liga: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_MR-FONE_a.pdf.



- La Federación proveerá de recursos necesarios para cumplir con los pagos de los servicios profesionales por la prestación del servicio público de educación, cuando se encuentren en el supuesto de plazas transferidas o registradas en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y dos.

- La Federación concilió con las entidades federativas los registros de plazas transferidas en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y dos conforme a los Convenios que de acuerdo al mismo fueron formalizados con los Estados; así como las plazas reconocidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Educación Pública.

- Los gobiernos de las entidades federativas cubrirán con cargo a sus propios ingresos, las erogaciones en materia de servicios personales de las plazas distintas a las enunciadas en los artículos preinsertos, incluyendo el incremento salarial y de prestaciones correspondiente a dichas plazas.

110. Una vez delimitado el sistema normativo que regula la distribución de competencias y atribuciones de la función social educativa, en el caso, entre la Federación y las entidades federativas en los términos antes apuntados, procede analizar los argumentos de invalidez planteados por el Poder Ejecutivo Local actor en torno a los oficios impugnados.

B. Estudio de los conceptos de invalidez.

111. Con la finalidad de dar respuesta a los argumentos planteados, resulta necesario destacar los siguientes hechos relevantes:

112. El secretario de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo interpuso extrajudicialmente la decisión de dar por terminados tres instrumentos jurídicos que en materia educativa suscribió con el Gobierno Federal en un plazo de treinta días. Ello, mediante oficio de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho dirigido al presidente de la República y a los secretarios de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público.



113. Los instrumentos jurídicos referidos son los siguientes:

a) El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y dos, suscrito por el Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

b) El convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fue celebrado por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y dos.

c) El Convenio de Coordinación para la Conclusión del Proceso de Conciliación de Plazas Transferidas, así como el registro de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes a los que hace referencia los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, que celebraron por una parte el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y por otra, el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, suscrito el quince de diciembre de dos mil catorce.

114. En el oficio aludido se planteó expresamente lo siguiente:

"... Terminación que incluye el reintegro al Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, de los Servicios de Educación Básica Federales así como lo de fuente de financiamiento estatal, ya que las diversas modificaciones al acuerdo original, tanto en la distribución de recursos como en la operación de los mismos, impuestas de manera unilateral por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Educación Pública, han generado un grave perjuicio a las finanzas pública estatales, que le hace imposible continuar con los servicios a su cargo.

"En tal razón, solicitamos atentamente a ustedes, giren las instrucciones que correspondan para los efectos siguientes:



"1. Se tenga por notificado en términos de ley, el Gobierno Federal, de la decisión del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, dar por concluida la adhesión al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebrado con fecha 18 de mayo de 1992 y publicado un día posterior.

"2. Se tenga por notificado en términos de ley, el Gobierno Federal, de la decisión del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo de dar por terminado el Convenio del ANMEB de fecha 21 de mayo de 1992, así como el 'convenio', celebrado con fecha 15 de diciembre de 2014.

"3. Designen representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, y del ISSSTE, para los efectos de acordar el método y mecanismos para que, en el término de 30 días, se realice el proceso de entrega-recepción formal de los servicios de educación básica y normal que operan en el Estado de Michoacán de Ocampo, tanto federales transferidos como los de financiamiento estatal, a la Secretaría de Educación Pública.

"4. Designe a un responsable del sistema de educación básica y normal en el Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto se concluyen los acuerdos y procedimientos de entrega-recepción a la Federación de los ya mencionados servicios educativos.

"Con la presente interpelación no tratamos de evadir el compromiso que tenemos como Estado Libre y Soberano con la Educación básica y normal, por lo que reiteramos nuestra disposición de realizar un nuevo acuerdo que genere una Educación de alta calidad con carácter nacional acorde a los tiempos y necesidades actuales y toda vez que la interpelación que hace el Estado es debidamente fundada y motivada como lo mandatan las leyes vigentes, a continuación y de manera general y enunciativa ... se hacen de su conocimiento diversos incumplimientos de la Federación, que originaron un grave daño a las finanzas públicas estatales y que hacen imposible al Estado de Michoacán de Ocampo, continuar con el financiamiento del sistema de educación básica y normal ..."⁴⁴

⁴⁴ Páginas 2 a 4 del oficio referido que obra como anexo 10 del escrito de demanda de la presente controversia constitucional.



115. Dicha solicitud fue respondida en sentido negativo por el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia, en representación del secretario de Educación Pública, mediante **oficio UAJyT/752/2018** datado en la misma fecha referida, cuyo contenido es del tenor literal siguiente:

"... a fin de dar respuesta al escrito que nos ocupa, se informa que existe una imposibilidad legal para acceder a sus peticiones en virtud de las siguientes consideraciones:

"I. La obligación del Estado de Michoacán de prestar los servicios de educación básica se encuentra en la ley y no puede renunciarse unilateralmente.

"El federalismo educativo, actualmente, ya no se encuentra contemplado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992, por lo que no es factible usarlo como fundamento para la pretensión de la interpelación que se contesta, toda vez que como más adelante (sic) se desarrollará dicha disposición ahora se encuentra contenida en ley.

"En efecto, el artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

"En uso de la facultad antes señalada, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Educación (LGE), publicada en el Diario Oficial de la Federación 13 de julio de 1993, que establece que en su artículo 13, fracción I, como atribución **exclusiva** de las **autoridades educativas locales 'Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros'**.

"De lo anterior, se desprende que el **'Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebrado por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Michoacán, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores**



del Estado', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 1992, surtió efectos de manera contractual por lo referente a la federalización educativa, hasta que dicha obligación fue elevada a ley general, lo que sucedió el 14 de julio de 1993, fecha en que entró en vigor la LGE, por así determinarlo su artículo primero transitorio.

"Ahora bien, la LGE en su capítulo II denominado 'Del Federalismo Educativo', distribuye en forma clara y precisa la tarea educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, reservándose al Ejecutivo Federal las facultades normativas necesarias para asegurar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y atribuyendo a las autoridades educativas locales, entre otras facultades, la referida en su artículo 13, fracción I, de carácter administrativo u operativo.

"Por otra parte, su petición violenta lo dispuesto expresamente en la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, en lo referente a los artículos 137, 138 y 139 que refiere (sic) que el Estado de Michoacán de Ocampo está obligado a impartir educación preescolar, primaria y secundaria. ...

"...

"En efecto, el acto de interpelación que pretende mediante el escrito que se contesta violenta el artículo 60, fracción XXII, de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo al pretender omitir una obligación de impartir la educación básica a sus gobernados.

"Por otra parte, su petición también resulta violatoria de la Ley Estatal de Educación de Michoacán de Ocampo, en los artículos 6, 7 y 8 que refieren lo siguiente:

"...

"En este sentido, la obligación de esa entidad federativa para impartir la educación básica, no deriva de una obligación contractual, sino de la LGE, la Constitución que rige a esa entidad federativa, así como de la Ley Estatal de Educación



de Michoacán de Ocampo, cuyo cumplimiento no se encuentra al arbitrio de ningún titular del Ejecutivo Estatal.

"II. El Estado de Michoacán de Ocampo es sujeto de relaciones laborales que no pueden ser eliminadas al arbitrio del Gobierno del Estado.

"Al respecto, el **'Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebrado por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Michoacán, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado'**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 1992, estableció la obligación para el Estado de Michoacán de Ocampo, de sustituir al titular de la Secretaría de Educación Pública, en las relaciones laborales respecto a todos los trabajadores adscritos a los planteles y demás unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.

"En efecto, dicho convenio establece lo siguiente:

"...

"En virtud de lo anterior, resulta claro que fue voluntad de la Federación y del Estado de Michoacán de Ocampo, aceptar la transmisión de la relación laboral existente con los trabajadores adscritos a los planteles y demás unidades administrativas que en virtud del referido convenio se incorporaron al sistema educativo estatal, dejando al gobierno de esa entidad federativa como titular de la relación laboral de todos los docentes y personal administrativo de las escuelas de educación básica, situación que no puede eliminarse a voluntad unilateral del titular del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

"III. El Estado de Michoacán de Ocampo no puede dejar sin efectos el 'convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebrado por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Michoacán', en términos de la legislación civil.

"Es incorrecto que se considere que el **'Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**



celebrado por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Michoacán, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado' publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 1992, pueda interpelarse en términos del artículo 2080 del Código Civil Federal, que establece lo siguiente:

"**Artículo 2080.** Si no se ha fijado el tiempo en que deba hacerse el pago y se trata de obligaciones de dar, no podrá el acreedor exigirlo sino después de los treinta días siguientes a la interpelación que se haga, ya judicialmente, ya en lo extrajudicial, ante un notario o ante dos testigos. Tratándose de obligaciones de hacer, el pago debe efectuarse cuando lo exija el acreedor, siempre que haya transcurrido el tiempo necesario para el cumplimiento de la obligación.'

"En ese sentido, se advierte que dicha norma jurídica se actualiza únicamente en caso de las obligaciones contraídas entre particulares que no hayan fijado el tiempo para realizar un pago tratándose de obligaciones de dar, a través de la interpelación de manera judicial o extrajudicial.

"El citado '**Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebrado por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Michoacán, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado'** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 1992, no es un acuerdo celebrado entre particulares para que pueda considerarse del orden civil, sino una distribución de competencias administrativas y laborales relacionadas con la educación.

"Corroborado lo anterior, el hecho de que el referido convenio fue suscrito en términos de los siguientes ordenamientos jurídicos:

"A fin de coordinar la reunión educativa del Ejecutivo Federal y del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Michoacán, para dar cumplimiento a dicho acuerdo, y con fundamento en los artículos 3o., 26, 115, fracción III, y 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 4o., 5o., 7o., 10, 20, 21, 22, 24, 25, 29, 32 a 36, 49, 50, 57, 60 y 65 de la Ley Federal de



Educación; 6o., 8o., 11 y 12 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior; 22, 31, 37 y 38 de la Ley Orgánica, de la Administración Pública Federal; 17, fracción III, 28, 37, 58, fracción IV, 74, fracción II, 79 y 81 de la Ley General de Bienes Nacionales; 41 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; 146 y 147 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 130 y 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán; 7 y 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; 1 de la Ley Reglamentaria de Educación Pública del Estado, y demás aplicables, las partes otorgan las siguientes: ...'

"...

"En virtud de lo anterior, (sic) **'Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebrado por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Michoacán, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado'** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 1992, no deriva de una obligación civil de pago o de una simple obligación de hacer, sino que con dicho convenio se acordó una coordinación de servicios educativos, ya que del mismo se derivaron obligaciones administrativas y laborales que no pueden renunciarse unilateralmente y menos por la vía civil, como si fuera una obligaciones entre particulares.

"Lo anterior, se corrobora con lo establecido en el convenio que nos ocupa:

"...

"Por otra parte, respecto del **'Convenio de Coordinación para la Conclusión del Proceso de Conciliación de Plazas Transferidas'**, así como el registro de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes a los que hacen referencia los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, que celebran por una parte el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Educación



Pública y por otra, el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, que fue suscrito el 15 de diciembre de 2014, se advierte lo siguiente:

"...

"Bajo ese contexto, se considera que el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, no puede dejar sin efectos el 'Convenio de Coordinación para la Conclusión del Proceso de Conciliación de Plazas Transferidas', así como el registro de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes a los que hacen referencia los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, que celebran por una parte el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y por otra, el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, que fue suscrito el 15 de diciembre de 2014, en los términos y disposición legal del Código Civil Federal que pretende aplicar, toda vez que el mismo se ha celebrado para dar estricto cumplimiento al artículo 3o. de la Constitución Federal, derecho humano que determina el derecho a recibir educación por parte del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

"Consecuentemente, resulta improcedente utilizar la figura de la interpelación civil cuando los convenios que pretende dejar sin efectos establecen una serie de obligaciones competenciales, derechos y obligaciones administrativas y laborales sobre el servicio público de educación.

"IV. La pretensión de esa entidad federativa resulta violatoria de la Ley de Coordinación Fiscal.

"En efecto, el artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone), que les correspondan, los Estados serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la LGE.

"Así también, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 26, párrafo segundo, que los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios



personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, deberán ser registradas por la SEP en el Sistema de Información y Gestión Educativa, en el que se podrá incluir plazas del personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondiente.

"Por su parte, conforme al artículo 26-A, fracción I, del citado ordenamiento legal, la SEP establecerá un sistema de administración de nómina, a través del cual se realizarán los pagos de servicios personales.

"En este sentido, los recursos correspondientes a la nómina deberán ser pagados, por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patrones, a sus empleados del servicio educativo, a través de transferencias electrónicas a respectivas cuentas bancarias, salvo que los mismos se encuentren en localidades en donde no haya disponibilidad de servicios bancarios; ...

"En ese sentido, es claro que al estar establecidos los mecanismos de aportaciones a los Estados a través del FONE en la Ley de Coordinación Fiscal, su cumplimiento no se encuentra al arbitrio de los titulares del Ejecutivo en las entidades federativas, incluyendo el Estado de Michoacán de Ocampo, por lo que dicho (sic) pretensión resulta improcedente. ..."⁴⁵

116. El director de Asuntos Jurídicos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán realizó diversas manifestaciones en torno a la respuesta contenida en el oficio antes señalado, de entre las cuales reiteró la urgencia de responder todos los puntos expuestos por la entidad federativa en materia financiera y de determinar el proceso a seguir para cumplir las obligaciones con los trabajadores de la educación. Además, aseguró que el Estado de Michoacán de Ocampo estaba en posibilidad de salirse del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, por lo que solicitó que se tomara en cuenta que los treinta días de la interpelación efectuada seguían en

⁴⁵ Páginas 1 a 11 del oficio UAJyT/752/2018, el cual obra como anexo 3 del escrito de demanda de la presente controversia constitucional.



curso. Lo anterior, mediante oficio CJEE/DAJ/630/2018 signado el diez de diciembre de dos mil dieciocho.⁴⁶

117. El director general Adjunto de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría de Educación Pública dio respuesta a la solicitud anterior mediante **oficio UAJyT/755/2018** de trece de diciembre de dos mil dieciocho,⁴⁷ en la que reiteró lo señalado en el diverso oficio UAJyT/752/2018 antes precisado.

118. Los instrumentos jurídicos citados en el escrito de interpelación se celebraron en diferentes momentos históricos de la política pública educativa de nuestro país.

119. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y dos, y fue suscrito por el Gobierno Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En dicho acuerdo se destaca lo siguiente:

"El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica recogió el compromiso del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales de la República y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de unirse en un gran esfuerzo que extienda la cobertura de los servicios educativos y eleve la calidad de la educación a través de una estrategia que atiende a la herencia educativa del México del siglo veinte, que pondera con realismo los retos actuales de la educación, que compromete recursos presupuestales crecientes para la educación pública, y que se propone la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial. (*página 1 del acuerdo respectivo*)

⁴⁶ El cual obra como anexo 11 del escrito de demanda de la presente controversia constitucional.

⁴⁷ Mismo que se encuentra como anexo 4 del escrito de demanda de la presente controversia constitucional.



"... Al igual que en el caso del Gobierno Federal, todas las responsabilidades que el Acuerdo Nacional y los respectivos convenios asignan a cargo de los Estados, tienen fundamento en artículos de la Ley. Al aprovechar nuestra organización federalista para una plena concurrencia de los niveles de gobierno en el esfuerzo educativo, se fijan condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los Municipios base de la organización política de la Nación. ..." (página 9 del acuerdo relativo).

120. Este acuerdo planteó cuatro estrategias:

1) Incremento del gasto educativo por parte tanto del Gobierno Federal como de los estatales;

2) Reorganización del sistema educativo con dos ejes:

- Federalismo educativo, que traspasa a los gobiernos estatales los establecimientos escolares, los recursos materiales y financieros de educación básica y normal, quedando al gobierno central la responsabilidad de la normatividad.

- Participación social, que comprende a maestros, padres de familia y autoridades, para lograr una mayor vinculación de la comunidad hacia el correcto funcionamiento de las escuelas.

3) La reformulación de los contenidos y materiales educativos: reforma de contenidos y métodos en preescolar, programas de estudio y libros de texto de primaria, reimplantación del programa por asignaturas en secundaria, en lugar de áreas; y,

4) La revaloración de la función magisterial: actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo.

121. Posteriormente, en marzo de mil novecientos noventa y tres se publicó una reforma al artículo 3o. constitucional y en julio del mismo año fue sancionada la nueva Ley General de Educación. En ella se ratificó de manera precisa



el conjunto de decisiones pactadas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, además de que se oficializó una política de Estado en materia de equidad para la educación básica, así como definiciones respecto a la evaluación del sistema educativo.

122. Asimismo, en su exposición de motivos se estableció que era su objetivo constituir un sistema educativo en el que concurren la autoridad local y nacional con responsabilidades claramente delimitadas, bajo la rectoría de la autoridad federal, a través de la participación comunitaria y la unidad nacional, la fortaleza de las expresiones regionales y el sentimiento de pertenencia a una gran Nación.⁴⁸ Se señala que la ley general significó "*... un avance de especial importancia en la consolidación de un nuevo sistema educativo nacional fundado en el federalismo, la participación social y la renovada vocación de todos los sectores por coadyuvar a la educación de los mexicanos*".⁴⁹

123. En el marco del acuerdo anterior, se llevó a cabo en lo particular la celebración del "Convenio que, de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica suscrito por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado" publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y dos.

124. En virtud de dicho convenio, tanto la Federación como el Estado de Michoacán de Ocampo adquirieron una serie de obligaciones administrativas, operativas, presupuestarias y laborales, que para la resolución del presente asunto resulta necesario destacar lo siguiente:

"Capítulo primero "Del federalismo educativo

"...

⁴⁸ Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley General de Educación, presentada por la Cámara de Diputados el quince de junio de mil novecientos noventa y tres.

⁴⁹ Ídem.



"**SEGUNDA.** El Ejecutivo Federal vigilará en toda la República el cumplimiento del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurará el carácter nacional de la educación; promoverá y programará la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional; formulará para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal, así como para la especial prevista en este convenio, autorizará el uso de material educativo para los niveles de educación citados; elaborará y mantendrá actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria; concurrirá a la promoción, organización y sostenimiento de los servicios de educación básica –preescolar, primaria y secundaria– y normal; propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertará con estas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos; aplicará procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables. ..."

"Capítulo segundo
"De la reorganización del sistema estatal
"Sección primera
"De los planteles educativos

"**TERCERA.** El Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, asume la dirección de los planteles públicos ubicados en su territorio en los que se prestan, en todas sus modalidades, los servicios de educación básica –preescolar, primaria y secundaria–; educación normal y demás relativa para la formación de maestros; así como educación especial –inicial, indígena, física y las ‘misiones culturales’–.

"En consecuencia, al entrar en vigor el presente convenio el Ejecutivo Federal traspasa y el Gobierno Estatal recibe los establecimientos –en todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles– por medio de los cuales la Secretaría de Educación Pública



viene prestando en la entidad, a la fecha de firma del presente convenio, los servicios educativos mencionados en el párrafo anterior.

"El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, continuará encargado de la dirección de las escuelas a que se refiere la fracción XII del apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El Ejecutivo Federal también continuará siendo responsable de los adeudos que al entrar en vigor el presente convenio se encuentran vencidos y pendientes de cumplir, referidos a los establecimientos traspasados.

"La Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal conservará las oficinas necesarias dentro de alguno de los inmuebles que se traspasan, para mantener la representación indispensable de la propia dependencia en la entidad federativa.

"CUARTA. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología proveerá lo conducente en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, para el traspaso –en propiedad o en destino– de los inmuebles del Gobierno Federal afectos a los planteles transferidos. Mientras tanto, dispondrá lo necesario para que dichos inmuebles continúen utilizándose en los mismos servicios educativos, ahora a cargo del Gobierno Estatal.

"Por su parte, la Secretaría de Educación Pública realizará los trámites que se requieran en términos de la citada ley, relativos al traspaso de los bienes muebles, mobiliario y equipo afectos a los planteles traspasados."

**"Sección segunda
"De los derechos de los trabajadores que se incorporan
al sistema estatal**

"QUINTA. Al entrar en vigor el presente convenio, el Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, sustituye al titular de la Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás unidades



administrativas que en virtud del presente convenio se incorporan al sistema educativo estatal.

"El Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, reconoce y proveerá lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales, incluyendo los de organización colectiva, de los trabajadores antes mencionados.

"El Gobierno Estatal garantiza que los citados derechos serán plenamente respetados. Por su parte, el Ejecutivo Federal queda obligado con la responsabilidad solidaria a que se refiere el artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria en términos del artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

"SEXTA. El Gobierno Estatal se obliga a realizar, por conducto de sus dependencias y entidades competentes, las acciones necesarias para que los trabajadores que prestan sus servicios en los planteles y demás unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal, mantengan sin interrupción alguna las prestaciones de seguridad social que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, incluyendo los beneficios del fondo de vivienda del propio instituto.

"SÉPTIMA. El Gobierno Estatal se compromete a participar, por conducto de su dependencia o entidad competente, en la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales que, con objeto de apoyar la movilidad interestatal del magisterio, organizará la Secretaría de Educación Pública de Ejecutivo Federal y el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. ..."

"Capítulo quinto. "Del régimen financiero

"VIGÉSIMA CUARTA. El Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos para que el Gobierno Estatal se encuentre en condiciones de encargarse



de la dirección de los planteles que recibe, cumplir compromisos que adquiere por el presente convenio, así como elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo.

"Las transferencias quedan condicionadas a la disponibilidad de recursos conforme al presupuesto de egresos de la Federación aprobado para cada ejercicio, y se realizarán de acuerdo con las fechas y calendarios que las partes convengan.

"Por su parte, el Gobierno Estatal se compromete a proponer en la iniciativa del presupuesto de egresos de cada ejercicio, un gasto que considere –conforme con la situación de las finanzas públicas del Estado– recursos estatales para la educación básica y normal, por montos reales crecientes adicionales a los que reciba del Ejecutivo Federal.

"...

"VIGÉSIMA SEXTA. El Ejecutivo Federal propondrá en la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio, a partir del correspondiente a 1993, un gasto federal global en educación que considere efectuar transferencias al Gobierno Estatal que aseguren la prestación de los servicios educativos transferidos en las condiciones de operación a la fecha de entrada en vigor del presente convenio; que permitan reducir gradualmente diferencias que, en su caso, se presenten en el salario integrado de los trabajadores del sistema educativo estatal; y que, en la medida de lo posible, impliquen mayores recursos para elevar la calidad del servicio educativo estatal y financiar su crecimiento.

"VIGÉSIMA SÉPTIMA. El Gobierno Estatal destinará todos los recursos que reciba por virtud del presente convenio a cubrir, en primer término, gastos por los servicios que se presten en los planteles traspasados y, una vez cubiertos éstos, a los compromisos y programas a su cargo conforme al propio convenio. Será responsabilidad exclusiva del Gobierno Estatal cubrir todos los gastos de educación, en los tipos y modalidades mencionados en la cláusula tercera, del sistema educativo estatal.



"El Gobierno Estatal prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de los recursos transferidos.

"En el evento de que los recursos transferidos se utilicen en fines distintos a los pactados, se aplicarán las disposiciones previstas en la legislación vigente, relativas a las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

"VIGÉSIMA OCTAVA. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, otorgará al Gobierno Estatal el apoyo administrativo necesario para que éste último cubra, con la debida oportunidad, los pagos por salarios y demás prestaciones económicas, y realice las retenciones de seguridad social, relativos a los trabajadores adscritos a los planteles y unidades administrativas que por el presente convenio se incorporan al sistema estatal.

"El apoyo citado se otorgará por un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente convenio sin perjuicio de que –de requerirlo el Gobierno Estatal, o bien, de solicitarlo el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación por causas justificadas– se prorrogue por el tiempo que las partes de común acuerdo consideren suficiente.

"Durante el plazo citado, el Ejecutivo Federal revisará y, en su caso, reconocerá las plazas de base pendientes de otorgar a que tengan derecho trabajadores adscritos a los planteles y servicios traspasados, conforme a los lineamientos ya acordados con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El Gobierno Estatal reconocerá las plazas de base así otorgadas.

"Al concluir el apoyo, el Ejecutivo Federal traspasará y el Gobierno Estatal recibirá todos los bienes muebles e inmuebles utilizados por la Secretaría de Educación Pública para tales efectos. Asimismo, el Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a las unidades administrativas a través de las cuales se otorgó el apoyo. Los traspasos y sustitución laboral citados se llevarán a cabo en los términos y condiciones pactados en las cláusulas tercera a séptima anteriores. ..."



"Capítulo sexto "Estipulaciones generales"

"TRIGÉSIMA SEGUNDA. Los anexos técnicos y demás acuerdos que suscriban las partes para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en este convenio, se agregarán para formar parte del presente instrumento. ..."

125. Por otra parte el "Convenio de Coordinación para la Conclusión del Proceso de Conciliación de Plazas Transferidas, así como del registro de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes, a los que hacen referencia los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal" suscrito por el Gobierno Federal, por conducto de las Secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público y el gobierno de la entidad federativa aludida, el quince de diciembre de dos mil catorce⁵⁰ establece como objeto lo siguiente:

⁵⁰ El cual es aplicable acorde con lo dispuesto en los artículos segundo, tercero y cuarto transitorios del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental" publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece, los cuales versan en lo siguiente:

"Segundo. Para efectos de lo dispuesto en los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Educación Pública, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, deberá:

"I. Conciliar con las autoridades educativas de los Estados, los registros de las plazas que les fueron transferidas en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los Estados, así como las plazas correspondientes a años posteriores que sean reconocidas, previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho registro incluirá los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes, y podrá incluir al personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondiente.

"Para lo anterior, la información que servirá de base para la conciliación a que se refiere esta fracción, será aquella que corresponda al inicio del ciclo escolar 2013-2014. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, darán a conocer a las autoridades educativas de los Estados el procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas de las entidades federativas establecerán mecanismos de transparencia para que el trabajador pueda verificar la información correspondiente a su nómina;

"II. Registrar las plazas a que se refiere la fracción anterior en el módulo correspondiente a los servicios personales del Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación; y,



"**PRIMERA.** El presente convenio tiene por objeto:

a) Formalizar la conclusión del proceso de conciliación de las plazas transferidas, así como del registro de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes, a los que hacen referencia los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal; y,

b) Establecer las bases de coordinación entre 'Las partes', para instrumentar el proceso del pago de la nómina educativa de los Estados, establecido en el artículo 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal."

126. Teniendo en cuenta el contexto en que se suscribieron los referidos convenios cuya interpelación extrajudicial fue solicitada y a la cual le recayeron los oficios impugnados, a juicio de esta Primera Sala son **infundados** los argumentos que plantea el Poder Ejecutivo Local actor en su **primer concepto de invalidez** pues, contrario a lo que afirma, los oficios impugnados no transgreden el régimen de distribución de competencias y atribuciones que en materia educativa le corresponde tanto a la Federación como a la entidad federativa que representa, en particular, lo relacionado con el financiamiento de la educación

"III. Integrar la nómina del personal educativo que ocupe las plazas previamente conciliadas a que se refiere este artículo, incluyendo los sueldos y prestaciones que correspondan en cada Estado, con el objeto de realizar los pagos correspondientes en términos del artículo 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

"**Tercero.** El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa entrará en vigor en el ejercicio fiscal 2015.

"En tanto entra en vigor el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa a que se refiere este artículo, seguirán aplicándose las disposiciones correspondientes a la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal vigentes hasta antes de la entrada en vigor de este Decreto, con base en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2014.

"**Cuarto.** Una vez concluida la conciliación a que se refiere el artículo anterior, aquellos Estados en donde los recursos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, transferidos con anterioridad a la conciliación, resulten mayores al valor determinado del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, serán compensados por dicha diferencia a través del Fondo de Compensación, cuyos recursos serán destinados exclusivamente para cumplir con las atribuciones a las que se refieren los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. "El Fondo de Compensación será constituido en el ejercicio fiscal 2015 y se actualizará de manera anual, conforme a la inflación reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor."



básica y normal. El Poder Ejecutivo Local actor pretende atribuir a la Federación una obligación presupuestaria exclusiva para atender la materia educativa, siendo que la entidad federativa que representa también es corresponsable de financiar este ámbito derivado de la concurrencia que en dicho rubro prevé expresamente el artículo 25 de la Ley General de Educación.

127. En este sentido, la obligación del Estado de Michoacán de Ocampo para impartir educación, así como intervenir en su financiamiento, no deriva de una obligación convencional o contractual, sino de la propia Constitución Federal, de la Ley General de Educación, de la Constitución Política que rige a esa entidad federativa, así como de su Ley Estatal de Educación.

128. En efecto, la concurrencia en la prestación y el financiamiento de la función social educativa deriva directamente de la propia Constitución Federal y se estatuye expresamente en la ley marco, esto es, la Ley General de Educación en los siguientes términos:

Constitución Federal

"Artículo 3o., fracción VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan; ..."

Ley General de Educación

"Artículo 3o. El Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente ley."



129. En concordancia con esta premisa, tanto la Constitución Local como la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo establecen lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

"Título séptimo
"De la Educación Pública

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

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

Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo

"Capítulo III
"De las características de la educación

"**Artículo 7.** El Estado está obligado a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior de calidad a todos los habitantes, garantizando el máximo logro de aprendizaje de los educandos, además de promover la educación inicial, educación especial, la educación indígena y otros servicios educativos.

"Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Federal y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente ley."

"**Artículo 8.** Serán obligaciones del Estado respetar, proteger y dar cumplimiento al derecho a la educación, evitando cualquier acto propio o de terceros que lo obstaculice o impida y adoptar medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar plenamente de este derecho.



"Asimismo deberá coordinar con la autoridad educativa federal los servicios suficientes que garanticen la cobertura para todos aquellos que deseen acceder a la educación, incluyendo los niveles especiales, servicios y programas destinados a abatir el rezago educativo en la entidad dando prioridad a las zonas rurales y a las poblaciones de mayor marginación. Además implementará acciones específicas para erradicar la deserción escolar."

130. El Poder Ejecutivo Local actor considera que la Federación tiene una facultad amplia para realizar los pagos correspondientes a la prestación del servicio educativo, lo que, en su opinión, no se limita con la entrega de recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, sino que hay una responsabilidad conjunta entre este orden de gobierno y las entidades federativas para cubrir dichos gastos de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

131. De la lectura de los artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, así como de los diversos 12, 13, 14 y 25 de la Ley General de Educación que conforman el marco normativo que regula la distribución de competencias y atribuciones en materia educativa, en el caso, entre la Federación y las entidades federativas, se advierte que ninguna de estas disposiciones confiere alguna facultad exclusiva a la Federación para que asuma los pagos por los servicios de nómina y de gasto operativo en materia educativa en la entidad federativa actora, puesto que, como ya se determinó, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la propia ley, tanto a la Federación como a las entidades federativas les corresponde, dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones, concurrir al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos.

132. Asimismo, en los oficios impugnados no se advierte que la autoridad educativa federal haya negado los recursos para el pago de servicios personales en dicha materia, pues únicamente dio respuesta a la solicitud del Poder Ejecutivo Local actor de dar por terminados el acuerdo y los convenios que del mismo derivaron que se han señalado y que en este ámbito suscribieron ambos órdenes de gobierno.



133. En este tenor, en dichos oficios se destacó la imposibilidad de dar por terminados unilateralmente el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los Convenios que se celebraron de conformidad con el mismo, ya que las obligaciones y facultades que en ellos se establecen se encuentran previstos, entre otros, en los artículos 13, fracción I, de la Ley General de Educación, 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal; 137, 138 y 139 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en los diversos 6, 7 y 8 de la Ley Estatal de Educación.

134. Además, tal y como se precisó en el oficio de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en el "Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebrada por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Michoacán, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", en su cláusula trigésima cuarta, se estipuló que cualquier discrepancia, duda o supuesto no previsto en el mismo, respecto de su interpretación, ejecución o cumplimiento, las partes acordaban resolverlo de común acuerdo, lo que se advierte de lo siguiente:

"Capítulo sexto
Estipulaciones generales

"Trigésima cuarta. Las partes convienen en llevar a cabo las reuniones de trabajo necesarias para resolver de común acuerdo cuestiones financieras, administrativas, jurídicas y de otra índole que, en su caso, lleguen a presentarse y no estén expresamente resueltas en este documento, con propósito de alcanzar cabalmente los objetivos del presente convenio."

135. Así, se determinó que era improcedente utilizar la figura de la interpe-lación civil cuando los convenios establecen una serie de obligaciones competen-ciales, derechos y obligaciones administrativas y laborales sobre el servicio público de educación.

136. Cabe reiterar que el Estado de Michoacán de Ocampo está constre-ñido a cumplir con las obligaciones derivadas del marco del sistema normativo



concurrente que regula la competencia y atribuciones en materia educativa entre la Federación y las entidades federativas ya precisado, así como de aquellas que adquirió y se comprometió asumir al suscribir el acuerdo y los convenios antes referidos que celebró con el Gobierno Federal y en caso de discrepancia respecto de su cumplimiento, en todo caso debe resolverse de común acuerdo, en términos de lo establecido en el propio convenio antes citado.

137. Por tanto, en virtud de que la concurrencia que se establece en la Constitución Federal se encuentra encaminada a coordinar el sistema educativo nacional a través del régimen de distribución de competencias y atribuciones en esta materia, el Estado de Michoacán de Ocampo no puede pretender transferir a la Federación los servicios educativos que le competen exclusivamente en términos de lo previsto en el artículo 13 de la Ley General de Educación, ni aquellos en los que concurre con la Federación, pues aunado a que la concurrencia competencial y de atribuciones en materia educativa se encuentra elevada a rango constitucional, la determinación de la prestación de los servicios educativos y la manera en que se presta y financia, está expresamente prevista en la ley marco que define la distribución de la función social educativa.

138. De tal suerte que, en el marco del federalismo educativo que se reconoció en la propia Ley General de Educación como contexto a partir del cual se distribuyen las competencias y atribuciones concurrentes en materia educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, el Estado de Michoacán de Ocampo no puede ceder las obligaciones administrativas, operativas, presupuestarias y laborales que le corresponden en este ámbito.

139. En este orden de ideas, contrario a lo alegado por el Poder Ejecutivo Local actor, los oficios impugnados no transgreden el régimen de competencias y atribuciones en materia educativa, pues la Federación, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, no dejó de observar obligaciones que le corresponden en este ámbito con su emisión, sino que actuó con apego a lo previsto en el sistema normativo que regula la distribución de la función social educativa, por lo que en ese entendido no existe afectación a las competencias ni atribuciones exclusivas y concurrentes que en materia educativa llevan a cabo los órdenes de gobierno referidos.



140. En consecuencia, no sería válido que la Federación asuma de manera completa y total el pago de nómina de los servicios personales en materia educativa que se encuentran a cargo de la autoridad educativa local, esto es, que asuma las atribuciones que le fueron conferidas al Estado de Michoacán de Ocampo por el Congreso de la Unión, como lo pretende la parte actora.

141. En función de la conclusión alcanzada, se **desestiman** los argumentos que formula el Poder Ejecutivo Local actor en su **quinto concepto de invalidez**, en el sentido de que la negativa de remitir los recursos federales para cubrir la nómina pendiente de dos mil dieciocho y de revisar las condiciones actuales de los recursos federales destinados al pago de nómina, transgrede los recursos esenciales para el disfrute pleno del derecho a la educación, por lo que la secretaría referida debió ejercer acciones para resolver el planteamiento y eliminar obstáculos al derecho humano en cuestión y no limitarse a declarar infundados los argumentos y necesidades presentadas por el Estado de Michoacán.

142. En ese tenor, el Poder Ejecutivo Local actor indica que dicha negativa se traduce en la imposibilidad de realizar los pagos adecuados en materia educativa, con la consecuente existencia de paros laborales y ausencia de clases, en perjuicio del interés superior del menor. Es por ello que la Federación está obligada a remover los obstáculos que, momento a momento, impiden el goce del derecho a la educación, tal como lo es la ausencia de recursos para pagar la nómina de dos mil dieciocho.

143. A juicio de esta Primera Sala, tales aseveraciones deben desestimarse, pues como ya quedó precisado en el análisis del concepto de invalidez anterior, los oficios impugnados no impiden ni niegan la entrega de recursos federales a la entidad federativa que representa en esta controversia el Poder Ejecutivo Local actor, ya que únicamente dieron respuesta a su solicitud de dar por terminados los instrumentos jurídicos que se han señalado y que en este ámbito suscribieron la Federación y el Estado de Michoacán de Ocampo.

144. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de los actos y normas generales precisadas en el apartado VII de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los oficios UAJyT/752/2018 de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, suscrito por el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia, en representación del secretario de Educación Pública, así como del diverso UAJyT/755/2018 de trece de diciembre del mismo año, suscrito por el director general Adjunto de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría de Educación Pública, en nombre y representación del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia, así como del secretario de Educación Pública.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos, de los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos cuarenta y tres a cuarenta y siete, sesenta y seis a sesenta y ocho y además tiene matices en diversas consideraciones del proyecto. En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Tercera Parte
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

BAJA DEL PERSONAL DE LA MILICIA AUXILIAR DE LA SECRETARÍA DE MARINA. EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN II, INCISO E, PRIMERA PARTE, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO, ABROGADA, QUE LA PREVÉ, ES CONSTITUCIONAL.

AMPARO EN REVISIÓN 375/2021. RENÉ IVÁN MAGALLANES HERNÁNDEZ. 16 DE FEBRERO DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: ROBERTO NEGRETE ROMERO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	8-9
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	La demanda es oportuna y fue presentada por parte legitimada.	9
III.	PRECISIÓN DE LA MATERIA DE ESTE RECURSO DE REVISIÓN	Analizar la constitucionalidad del artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, de la Ley Orgánica de la Armada de México.	9-10



IV.	ESTUDIO DE FONDO	<p>El artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, de la Ley Orgánica de la Armada de México no transgrede el régimen constitucional en materia del régimen aplicable a las relaciones entre la Secretaría de Marina y sus miembros, ni vulnera el principio de igualdad.</p> <p>Por tanto, se reconoce la constitucionalidad de este artículo.</p>	10-35
V.	REVISIÓN ADHESIVA	Se declara sin materia.	35
VI.	RESERVA DE JURISDICCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO	Debe devolverse el expediente al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, a efecto de que se pronuncie respecto de las cuestiones de legalidad.	36
VII.	DECISIÓN	<p>Es constitucional el artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, de la Ley Orgánica de la Armada de México, debe declararse sin materia la revisión adhesiva; y debe reservarse jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito de origen.</p> <p>Resolutivos:</p> <p>PRIMERO. En la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala, se confirma la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a René Iván Magallanes Hernández contra el artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, de la Ley Orgánica de</p>	



		<p>la Armada de México, en términos de lo precisado en el apartado IV de esta sentencia.</p> <p>TERCERO. Queda sin materia la revisión adhesiva, en términos de lo precisado en el apartado V de esta resolución.</p> <p>CUARTO. Se reserva jurisdicción al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en términos de lo expuesto en el apartado VI de esta ejecutoria.</p>	
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al dieciséis de febrero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 375/2021, interpuesto por René Iván Magallanes Hernández, en contra de la resolución que dictó el veintinueve de enero de dos mil veintiuno por el Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el expediente 346/2020.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar la constitucionalidad del artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, de la Ley Orgánica de la Armada de México.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.

2. De acuerdo con las constancias que obran en autos del expediente 346/2020 del índice del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, se desprenden los antecedentes siguientes:



3. Demanda de amparo.

4. Por escrito presentado el **cuatro de marzo de dos mil veinte**, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, René Iván Magallanes Hernández solicitó el amparo y protección de la Justicia de la Unión, contra las autoridades y actos siguientes:

- A ambas Cámaras del Congreso de la Unión, al presidente de la República y al secretario de Gobernación, en el ámbito de su competencia, reclamó la discusión, aprobación, promulgación, publicación y entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Armada de México, específicamente, el **artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte**.

- Al secretario de Marina Armada de México y al oficial mayor de Marina de la Secretaría de Marina Armada de México, la emisión y autorización de la orden de baja del quejoso del servicio activo de la Armada de México por terminación de contrato, contenida en el oficio C-4C.29.2-473/2020_/11 DC-BAPRA/139/2020 de dieciocho de febrero de dos mil veinte.

- Al director del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, al director general de Administración y Finanzas, al director general Adjunto de Control de Personal, al director general Adjunto de Abastecimiento, al director del Archivo General, al director de Reclutamiento y Reenganche, al director de Distribución y Planillas, al subdirector de Escalafones y Promociones, al subdirector de Situación y Acreditación de Personal, y al jefe de la Unidad Jurídica; todos de la Secretaría de Marina Armada de México; **la ejecución** de la orden de baja referida.

5. Sentencia de amparo.

6. Seguidos los trámites correspondientes, el veintinueve de enero de dos mil veintiuno el Juez de Distrito dictó sentencia en donde, por un lado, sobreseyó en el juicio y, por el otro, negó la protección constitucional a la parte quejosa.

7. El orden de exposición de los pronunciamientos y los correspondientes argumentos que para cada supuesto sostuvo el Juez de Distrito, se desarrollaron de la siguiente manera:



8. Determinó que no era cierto el acto reclamado al secretario de Gobernación, consistente en la discusión, aprobación, promulgación, publicación y entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Armada de México, específicamente el artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, ya que de la lectura a la publicación del ordenamiento reclamado en el Diario Oficial de la Federación, el cual constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del supletorio Código Federal de Procedimientos Civiles, se advierte que dicha autoridad no tuvo intervención en los actos que se le imputan.

9. Sostuvo que no era cierto el acto reclamado al secretario de Marina y al oficial mayor, ambos de la Secretaría de Marina Armada de México, consistente en la orden de baja del servicio activo de la Armada de México por terminación de contrato, contenida en el oficio C-4C.29.2-473/2020_/11 DC-BAPRA/139/2020 de dieciocho de febrero de dos mil veinte, ya que así lo manifestaron al rendir informe justificado, sin que el justiciable ofreciera prueba alguna que desvirtuara lo anterior.

10. Concluyó que no era cierto el acto reclamado al director del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, al director general de Administración y Finanzas, al director general Adjunto de Control de Personal, al director general Adjunto de Abastecimiento, al director del Archivo General, al director de Reclutamiento y Reenganche, al director de Distribución y Planillas, al subdirector de Escalafones y Promociones, al subdirector de Situación y Acreditación de Personal, y al jefe de la Unidad Jurídica; todos de la Secretaría de Marina Armada de México; consistente en la ejecución de la orden de baja del servicio activo de la Armada de México por terminación de contrato, contenida en el oficio C-4C.29.2-473/2020_/11 DC-BAPRA/ 139/2020 de dieciocho de febrero de dos mil veinte; ya que así lo manifestaron al rendir su informe justificado, sin que la quejosa ofreciera prueba alguna para desvirtuar tales negativas.

11. Consecuentemente, decretó el sobreseimiento respecto de las autoridades precisadas en los párrafos anteriores.

12. Por otra parte, en relación con el acto reclamado al director del Diario Oficial de la Federación, consistente en la publicación de la Ley Orgánica de la Armada de México, determinó que se actualizaba la causa de improcedencia



prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 108, fracciones III y VIII, ambos de la Ley de Amparo, ya que la parte quejosa no formuló conceptos de violación para combatirlo.

13. Desestimó la causal de sobreseimiento planteada por el director general de Recursos Humanos de la Secretaría de Marina Armada de México, consistente en que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, porque el quejoso debió promover los medios ordinarios de defensa correspondientes, antes de promover el juicio de control constitucional; sin embargo, el Juez de Distrito consideró que no se actualizaba, pues en el caso se impugnó la inconstitucionalidad de la norma que era el sustento del acto reclamado.

14. En el **estudio de fondo** el Juez analizó en primer lugar, la norma tildada de inconstitucional, concluyendo que no adolecía de alguno de los vicios aducidos por el quejoso, es decir que tratándose de personal perteneciente a la Secretaría de Marina, éstos no gozan del derecho a la estabilidad o permanencia laboral, en virtud de que la relación de estos elementos con el Estado es de naturaleza administrativa, de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, esto es, pertenecen a un régimen de excepción cuya base es el control y debida eficiencia que se requiere en tal función pública, de modo que es indispensable permitir la movilidad en los cargos en razón de las necesidades que se vayan suscitando para el Estado.

15. Consideró también que el derecho al mínimo vital para la subsistencia no es obstáculo para la restricción constitucional de las Fuerzas Armadas, en el sentido de que no gozan de estabilidad en el empleo, aun cuando se trate del interés superior de los menores, en caso de haber, puesto que ante la baja del servicio el quejoso ya no tiene impedimento para obtener otra fuente de ingreso, de ahí que la baja del servicio no transgrede el derecho al mínimo vital ni al interés superior del menor.

16. En otra faceta de análisis, el juzgador consideró que no cabía un planteamiento desde el derecho de igualdad, pues tratándose del personal de la milicia auxiliar (al cual pertenece el quejoso), no se encuentra en la misma situación que el personal de carácter permanente, de modo que no existía posibilidad



jurídica de exigir el mismo régimen jurídico de estabilidad laboral para casos que se rigen por reglas de acceso, permanencia y funciones diferentes.

17. Continuando el **estudio de fondo**, el Juez de Distrito determinó que la orden de baja del servicio activo de la Armada de México por terminación de contrato se encontraba debidamente fundada y motivada, de manera que no le asistía razón al quejoso, quien planteó que ese acto de autoridad ostentaba tal vicio.

18. En tales circunstancias negó la protección constitucional en relación con los dos actos reclamados, esto es, tanto por lo relativo a la norma tildada de inconstitucional como por su acto de aplicación.

19. **Recurso de revisión.**

20. Inconforme con la resolución, René Iván Magallanes Hernández interpuso recurso de revisión.

21. Por cuestión de turno, el medio de impugnación fue remitido al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y, por auto de **veintiséis de marzo de dos mil veintiuno** la presidencia de tal órgano lo registró con el número 45/2021 y lo admitió a trámite.

22. Por acuerdo de **diecinueve de abril de dos mil veintiuno**, se admitió el recurso de revisión adhesivo suscrito por la jefa de la Unidad Jurídica de la Secretaría de Marina, en representación del director general de Recursos Humanos de la misma dependencia.

23. El citado Tribunal Colegiado, mediante resolución de **veintinueve de julio de dos mil veintiuno**, determinó:

24. Que debía quedar firme el primer punto resolutivo de la sentencia recurrida, toda vez que tal determinación no fue controvertida por la parte a quien perjudica, es decir, lo relativo a los sobreseimientos decretados por inexistencia de los actos atribuidos y por ausencia de planteamientos de conceptos de violación.



25. Por otra parte, analizó las causales de sobreseimiento no atendidas por el Juez de Distrito y consideró que debían desestimarse por estar ligadas al análisis de fondo, esto es, por cuanto hace a lo manifestado por las dos Cámaras del Congreso de la Unión en el sentido de que la norma reclamada no causa agravio a los derechos fundamentales de la parte quejosa, y que el ordenamiento impugnado resulta válido porque se efectuó mediante el proceso legislativo correspondiente.

26. Finalmente, sostuvo que al no existir algún otro motivo de improcedencia que debiera ser estudiado, **correspondía reservar jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación**, al estimar que no existe jurisprudencia del Pleno o de las Salas sobre el tema que resuelva el problema jurídico planteado, esto es, el análisis sobre la constitucionalidad del **artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, de la Ley Orgánica de la Armada de México**.

27. Trámite ante la Suprema Corte.

28. El **ocho de septiembre de dos mil veintiuno**, el presidente de este Alto Tribunal registró este asunto con el número 375/2021, lo admitió y lo turnó para su estudio al Ministro Luis María Aguilar Morales, enviando los autos a la Segunda Sala, a la cual se encuentra adscrito, en virtud de que la materia del asunto corresponde a su especialidad.

29. El **veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno**, la presidencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro ponente para que formulara el proyecto de sentencia respectivo.

30. Con fundamento en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se hizo público el presente proyecto de sentencia.

I. COMPETENCIA

31. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y



21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su texto vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno,¹ en relación con los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se interpone contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en un juicio de amparo indirecto en que se reclamó una ley federal respecto de las que no existe jurisprudencia y resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

32. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por cinco votos.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

33. Resulta innecesario el estudio de estos aspectos, en virtud de que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se ocupó de analizarlos al emitir la resolución de veintinueve de julio de dos mil veintiuno.²

34. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por cinco votos.

III. PRECISIÓN DE LA MATERIA DE ESTE RECURSO DE REVISIÓN

35. Conforme a la narrativa expuesta en los antecedentes de esta sentencia, en donde se dio cuenta con la historia procesal del asunto (lo que comprende las determinaciones emitidas por el Juez de Distrito y el Tribunal Colegiado de Cir-

¹ El recurso de revisión se resuelve con base en las disposiciones normativas vigentes al momento en que se promovió el juicio de amparo, en términos del artículo quinto transitorio del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles.

² Lo que se hace constar en las páginas 10 y 11 de la resolución emitida por el Tribunal Colegiado en la que remitió el asunto a este Alto Tribunal.



cuito), se determinó reservar jurisdicción a este Alto Tribunal y fueron remitidos los autos para conocer de la constitucionalidad del **artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, de la Ley Orgánica de la Armada de México**, lo cual es acorde con el ámbito de competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

36. Consecuentemente, se procede al examen de los agravios aducidos en contra de la negativa de amparo dictada por el Juzgado de Distrito en relación con tal aspecto de constitucionalidad.

IV. ESTUDIO DE FONDO

37. Con base en las consideraciones que a continuación se expondrán **procede confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo al quejoso** en la materia del presente recurso.

38. En el escrito a través del cual se interpuso el presente medio de impugnación, se aduce que:

- La norma deja en desventaja y desigualdad al empleador frente al patrón, y sin la posibilidad de ejercer y materializar sus derechos laborales de permanencia, estabilidad, continuidad, inmutabilidad, accesibilidad, promoción y seguridad laboral, permitiendo que un aspecto meramente temporal, como lo es la fecha de término de un contrato, impida al trabajador gozar de su permanencia y estabilidad en el trabajo, para surtir y satisfacer su seguridad personal y laboral, que le permita trabajar con dignidad y tranquilidad y así contribuir a la manutención de su familia, menores y dependientes económicos.

- La norma incorrectamente no contempla para la continuidad del trabajador otros aspectos y circunstancias, como pueden ser evaluaciones integrales relacionadas con su conducta, aptitudes, capacidades, estado físico y mental, constancia, productividad, antigüedad, desempeño, necesidades laborales e, incluso, la posibilidad de continuar trabajando y la existencia de la fuente y materia de trabajo.

- No puede pasarse por alto la naturaleza de la relación, el origen de las partes que intervienen y sus funciones. Añade que no puede dejar de conside-



rarse que todo emana de la prestación de un trabajo personal subordinado en favor del Estado, de lo que deriva que la relación es laboral y no administrativa, por lo cual debe gozar plenamente de los derechos humanos en materia de trabajo.

- La disposición da un trato discriminatorio sin sustento objetivo y técnico alguno entre el personal de la milicia auxiliar y el personal permanente, careciendo de fundamento tal distinción en el proceso legislativo de creación de la norma cuestionada.

- No debe ser óbice para sostener la validez de la norma, lo establecido por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, pues una adecuada interpretación de esa disposición no puede entenderse de forma absoluta, puesto que la legislación de la Armada de México es limitada, restringida y acotada, respecto al conjunto amplio de derechos y principios que en materia del trabajo están contenidos y reconocidos en el Texto Constitucional. Sostiene que admitir lo contrario se traduciría en desconocer la propia Constitución, soslayar la obligación de crear leyes acordes con el principio *pro persona*, exigencias éticas, y permitiría la creación de leyes al margen del Texto Constitucional y convencional, con lo cual se le atribuiría el carácter de ley única y superior a la Ley Orgánica de la Armada de México.

- Cuando se afirma que la relación entre el empleado y el patrón (Secretaría de Marina) se considera como "equiparable a la relación laboral", ello permite inferir que ante la identidad de razones y circunstancias debe concederse el mismo e idéntico trato, es decir, los beneficios laborales previstos en la Constitución.

- La negativa del Juez de Distrito para realizar control difuso coloca a la Constitución por encima de los instrumentos internacionales que invocó en su demanda de amparo, lo cual no es conforme con los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que establecen la obligatoriedad de aplicar y observar los tratados internacionales.

- Si bien es cierto que el criterio del Juez de Distrito tiene como base precedentes de esta Suprema Corte, lo cierto es que la situación jurídica especial que se analiza no debe traducirse y utilizarse como circunstancia de excepción, transgresora de derechos humanos y fundamentales de las personas que integran



las Fuerzas Armadas Mexicanas. A partir de lo anterior, sostiene que la decisión impugnada es violatoria de los artículos 6, 7, 8, 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); 4 del Convenio Número 158 sobre la Terminación de la Relación de Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 6 de la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social; XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

39. **Carece de razón en su planteamiento esencial**, que consiste en sostener que la relación que se establece entre el personal que labora como auxiliar en la Secretaría de Marina es de carácter laboral, en la cual debe reconocerse en su favor el principio de estabilidad en el empleo. Esto es infundado, aun desde las diferentes perspectivas de análisis que propone en la argumentación que fue reseñada, todo lo cual será estudiado en su conjunto.

40. El punto de partida ineludible para revisar los planteamientos del recurrente es el propio contenido de la norma, que a la letra establece:

"Artículo 85. Baja es la separación definitiva del servicio activo y procederá:

"...

"II. Por acuerdo del alto mando en los casos siguientes:

"E. Tratándose de personal de la milicia auxiliar, por terminación de su contrato o anticipadamente por no ser necesarios sus servicios, conforme a las cláusulas de su contrato y demás disposiciones legales.

"El afectado será escuchado en defensa dentro de los quince días naturales siguientes a su notificación; y, ..."

41. Esta norma en controversia establece, en relación con el supuesto jurídico en que acude al juicio de amparo el quejoso, que podrá darse la separación definitiva del personal de la *milicia auxiliar* por terminación de su contrato.



Es a partir de tal previsión normativa que el quejoso y recurrente cuestiona la norma, porque ésta se traduce en que no goza del principio de estabilidad en el empleo.

42. Para determinar si un sujeto tiene derecho a la prerrogativa constitucional de estabilidad o permanencia laboral, importa dilucidar la naturaleza del vínculo jurídico que se establece entre las partes, pues de resultar que el régimen bajo el que se regulan es de distinta naturaleza a la laboral, no se tendrá derecho a reclamar una posible afectación a ese derecho obrero.

43. En esa lógica, contrario a lo planteado, la mecánica de conclusión de la relación establecida entre el empleado y la Secretaría de Marina prevista en la norma impugnada, tiene su fundamento constitucional en el artículo 123, apartado B, fracción XIII,³ pues **su vínculo no es de naturaleza laboral sino administrativa**, en virtud de que los militares, **marinos**, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes, por así encontrarse dispuesto en la norma constitucional de referencia.

44. Esto encuentra apoyo en las razones sostenidas por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 11/94, de donde derivó la jurisprudencia P./J. 24/95, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA."⁴

³ Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A. ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

"XIII. **Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.**"

⁴ De texto: "La relación Estado - empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un



45. Aunque en dicho precedente se estudió una controversia en la que participaron propiamente miembros de cuerpos de policía, el Pleno estableció en forma general que la relación *Estado-empleado*, si bien se transformó en su naturaleza para equipararla a una de carácter laboral, y se consideró al Estado como un patrón sui generis, de dicho tratamiento se excluían a cuatro grupos: los militares, **los marinos**, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación seguía siendo de orden administrativo **y el Estado se comportaba como autoridad, rigiéndose por sus propias leyes.**

46. Como bien se ha anticipado, la relación entre el personal de la Secretaría de Marina y el Estado es administrativa, en virtud de que el ámbito castrense queda excluido del régimen constitucional del artículo 123, apartado B, fracción XIII, en donde se establece que se regirá por sus propias leyes (nota al pie 3), de manera que en ese tipo de vínculos el Estado no actúa como *patrón* sino como autoridad, lo que constituye un régimen especial por virtud de las características inherentes a las funciones a cargo de la Secretaría de Marina.

47. El Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2015⁵ estableció que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal

patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito.". Tesis P./J. 24/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, registro digital: 200322.

⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 1/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, aprobada por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina



delega al legislador ordinario la posibilidad de regular a estos grupos mediante sus propias leyes. Se precisó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mantenido un criterio jurisprudencial consistente (desde la Octava Época, al día de hoy) en donde justamente se ha interpretado que esa disposición contiene una habilitación constitucional para que en la legislación secundaria se establezca un marco jurídico especial, lo que conduce a advertir que la naturaleza de éstos es administrativa y no laboral.

48. El artículo 123, apartado "B", fracción XIII, constitucional debe entenderse en el sentido de que los seis grupos enunciados se regirán por sus propias leyes y se encuentran bajo un régimen de exclusión del propio apartado, sujeto a restricciones constitucionales expresas e implícitas. En suma, el Tribunal Pleno ya determinó que los militares, **marinos**, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales:

49. a) No tienen una relación de tipo laboral con el Estado, sino una de índole administrativa, aunque ésta, por su especificidad, puede presentar matices administrativos-laborales.

50. b) Están excluidos de la aplicación de los derechos generales del apartado B del artículo 123 constitucional y, en consecuencia, de la aplicación, en principio, de la legislación secundaria respectiva, a saber, de la ley burocrática y, por mayoría de razón, de la Ley Federal del Trabajo; lo que no excluye que las leyes que les rigen prevean garantías mínimas en la prestación de sus servicios y otros derechos que puedan ser, incluso, afines a las prestaciones que se otorgan en el derecho laboral burocrático, pero que tienen naturaleza administrativa y no laboral, y

Mora I., Laynez Potisek, y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión, consistente en reconocer la validez del artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea (ambos por la invalidez de la norma impugnada y, por extensión, de las diversas fracciones VIII y IX), Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.



51. c) No gozan por tanto de derechos laborales colectivos de rango constitucional como el de huelga o el de formar sindicatos para la defensa de sus intereses comunes, lo que no impide que las leyes que les rigen puedan considerar derechos o garantías afines a la protección y defensa de sus propios derechos e intereses.

52. Conforme a esa línea jurisprudencial, se advierte fundamental mencionar que el objeto constitucional de la **Secretaría de Marina** tiene un impacto directo en el régimen aplicable a las relaciones que establece con los servidores públicos que forman parte de ésta. Al respecto, esta Segunda Sala ha analizado a detalle el supuesto al que se refiere la relación imperante en los miembros pertenecientes a la Secretaría de la Defensa Nacional,⁶ la cual comparte sus rasgos –conforme a lo narrado– con la diversa Secretaría de Marina-Armada de México involucrada en la presente problemática.

53. La revisión de las atribuciones conferidas a tal institución conduce a advertir que se encuentra a cargo de un cúmulo de funciones vinculadas a aspectos sensibles de la administración pública que exigen la vigencia del régimen diferenciado al que se ha hecho referencia.

54. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, en su artículo 30,⁷ que corresponde a tal Secretaría de Estado la organización, admi-

⁶ -Sentencia recaída al amparo en revisión 1056/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora Icaza, trece de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos.

-Sentencia recaída al amparo en revisión 97/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, ocho de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos.

-Sentencia recaída al amparo en revisión 612/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos.

-Sentencia recaída al amparo en revisión 685/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos.

-Sentencia recaída al amparo en revisión 269/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, siete de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos.

⁷ "**Artículo 30.** A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Organizar, administrar y preparar la Armada;



nistración y preparación de la Armada y, destacadamente, ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio, así como la vigilancia, visita e inspección en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios,

"II. Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;

"III. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;

"IV. Ejercer:

"a. La soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio;

"b. Vigilancia, visita, inspección u otras acciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias.

"Cuando en ejercicio de estas funciones, se presente la posible comisión de un hecho que la ley señale como delito, se pondrá a disposición ante la autoridad competente a las personas, objetos, instrumentos y productos relacionados al mismo; y,

"c. Las medidas y competencias que le otorguen los ordenamientos legales y los instrumentos internacionales de los que México sea Parte, en la Zona Contigua y en la Zona Económica Exclusiva;

"V. Ejercer la Autoridad Marítima Nacional en las zonas marinas mexicanas, costas, puertos, recintos portuarios, terminales, marinas e instalaciones portuarias nacionales; así como, en su caso, aguas nacionales donde se realicen actividades de su competencia, en las materias siguientes:

"a) Cumplimiento del orden jurídico nacional en las materias de su competencia;

"b) Seguridad marítima, salvamento en caso de accidentes o incidentes de embarcaciones y búsqueda y rescate para salvaguardar la vida humana en la mar y el control de tráfico marítimo;

"c) Prevención de la contaminación marina originada por embarcaciones o artefactos navales, así como el vertimiento de desechos y otras materias al mar distintas al de aguas residuales; y,

"d) Protección marítima y portuaria, en los términos que fijan los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte y la normatividad nacional en la materia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias de la administración pública federal;

"V Bis. Regular las comunicaciones y transportes por agua, así como formular y conducir las políticas y programas para su desarrollo, de acuerdo a las necesidades del país;

"VI. Dirigir la educación naval militar y la educación náutica mercante;

"VI Bis. Regular, promover y organizar a la marina mercante, así como establecer los requisitos que deba satisfacer el personal técnico de la marina mercante y conceder las licencias y autorizaciones respectivas;

"VII. Mantener el Estado de derecho en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios, ejerciendo funciones de guardia costera a través de la Armada;

"VII Bis. Establecer y dirigir el servicio de búsqueda y rescate para la salvaguarda de la vida humana en la mar;

"VII Ter. Regular, vigilar la seguridad de la navegación y la vida humana en el mar y supervisar a la marina mercante;

"VII Quáter. Administrar y operar el señalamiento marítimo, así como proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación marítima;

"VIII. Inspeccionar los servicios de la Armada;

"IX. Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada y la Secretaría de Marina, así como las obras marítimas, portuarias y de dragado que requiera el país y, en su caso, autorizarlas cuando sobrepasen sus capacidades técnicas y operativas;

"X. Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada;



y ejercer la Autoridad Marítima Nacional, entre muchas otras asociadas esencialmente a estos puntos destacados (y que se detallan en la nota al pie 7).

"XI. Ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas;

"XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales;

"XII Bis. Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones y transportes por agua con embarcaciones o artefactos navales;

"XII Ter. Coordinar la implementación de las acciones necesarias con las demás dependencias de la administración pública federal, para el cumplimiento de las disposiciones nacionales e internacionales en materia marítima, en el ámbito de su competencia;

"XIII. Intervenir en la administración de la justicia militar;

"XIV. Construir, mantener y operar astilleros, diques, varaderos, dragas, unidades y establecimientos navales y aeronavales, para el cumplimiento de la misión de la Armada de México, así como prestar servicios en el ámbito de su competencia que coadyuven al desarrollo marítimo nacional, de conformidad con las disposiciones aplicables y en concordancia con las políticas y programas que para dicho desarrollo determine la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes y las demás dependencias que tengan relación con el mismo;

"XIV Bis. Coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento;

"XIV Ter. Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios;

"XIV Quáter. Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes por agua y las tarifas para el cobro de los mismos; otorgar concesiones y permisos, y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con las comunicaciones y transportes por agua; así como participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la administración pública federal de comunicaciones y transportes por agua;

"XV. Emitir opinión con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes, relacionados con la ingeniería portuaria marítima y señalamiento marino;

"XVI. Organizar y prestar los servicios de sanidad naval;

"XVII. Programar, fomentar, desarrollar y ejecutar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, los trabajos de investigación científica y tecnológica en las ciencias marítimas, creando los institutos de investigación necesarios;

"XVIII. Integrar el archivo de información oceanográfica nacional; y,

"XIX. Celebrar acuerdos en el ámbito de su competencia con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras, en los términos de los tratados internacionales y conforme a la legislación vigente;

"XX. Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;



55. Es incuestionable que las tareas encomendadas a la Secretaría de Marina son esenciales y sensibles en relación con la propia vigencia del Estado Mexicano. Asimismo, no puede dejarse de lado que pertenece al orden militar en términos de su organización y funciones y, esencialmente, porque corresponde a esta dependencia diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas relacionadas con la rama de las fuerzas armadas que administra: la Armada de México.

56. Es por tales razones que para el supuesto de las relaciones que establece con sus trabajadores, son vigentes las razones que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido para el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional (y que fueron referidas en la nota al pie 6).

57. En efecto, el propio artículo 1 de la Ley Orgánica de la Armada de México⁸ puntualiza que ésta:

"... es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales."

"XXI. Participar y llevar a cabo las acciones que le corresponden dentro del marco del sistema nacional de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre;

"XXII. Adquirir, diseñar y fabricar armamento, municiones, vestuario, y toda clase de medios navales e ingenios materiales, así como intervenir en la importación y exportación de éstos, cuando, sean de uso exclusivo de la Secretaría de Marina-Armada de México;

"XXIII. Prestar los servicios auxiliares que requiera la Armada, así como los servicios de apoyo a otras dependencias federales, de las entidades federativas y de los Municipios que lo soliciten o cuando así lo señale el titular del Ejecutivo Federal;

"XXIV. Intervenir, en el ámbito de su responsabilidad, en la protección y conservación del medio ambiente marino sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias;

"XXV. Inspeccionar, patrullar y llevar a cabo labores de reconocimiento y vigilancia para preservar, las Áreas Naturales Protegidas, en coordinación con las autoridades competentes y de conformidad con las disposiciones aplicables; y,

"XXVI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

⁸ En su texto vigente durante la emisión del acto de aplicación reclamado por el quejoso.



58. Entre las atribuciones⁹ más destacadas de tal institución del Estado Mexicano –para efectos de la problemática que aquí se aborda– cabe hacer mención de que le corresponde organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones; cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano; realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva.

59. De hecho, el artículo 3 del ordenamiento en cita, establece que la Armada de México ejerce sus atribuciones por sí o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea o en coadyuvancia con las dependencias del Ejecutivo Federal, cuando lo ordene el Mando Supremo, y podrán coordinarse con otros órganos de gobierno que así lo requieran, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales. Dicho de otra manera, en términos de instituciones castrenses y para los fines dispuestos en la propia norma, comparte naturaleza y funciones con el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana.

60. No cabe duda de que su ámbito de operación y funcionamiento constituye un espacio sensible cuyo óptimo funcionamiento exige el apego a una disciplina rígida, una estricta organización jerárquica, así como una constante vigilancia y una disposición de los cargos y servidores públicos, en razón de las necesidades que se susciten para el Estado y para el adecuado desempeño de las funciones encomendadas.

61. Conforme a este hilo conductor, debe considerarse correcta la conclusión a la que se arribó en la sentencia recurrida, en el sentido de que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁹ No pasa desapercibido para este Alto Tribunal que en el Diario Oficial de la Federación del jueves catorce de octubre de dos mil veintiuno, se publicó la nueva Ley Orgánica de la Armada de México, en cuyo transitorio segundo se determinó la abrogación del ordenamiento (denominado de igual forma) que ha sido citado a lo largo de esta resolución.



Mexicanos, **excluye del derecho de estabilidad laboral** al personal de la Secretaría de Marina, tanto por el contenido expreso de su redacción, así como por la interpretación que sobre tal punto dispone esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se sostiene en función de las características peculiares de los servicios públicos a su cargo, y que fueron detallados en las líneas que anteceden.

62. En la medida de lo anterior, es que desacierta el quejoso en afirmar que la norma impugnada violenta el orden constitucional, pues –se reitera– el régimen al que pertenecen los trabajadores de la Secretaría de Marina tiene su origen en una regla de orden constitucional que establece un esquema diferenciado en el cual ceden ciertos derechos –como la permanencia laboral– en función de las necesidades del servicio público encomendado a este tipo de instituciones, que en el caso concreto se refiere a aquellas de orden militar.

63. La estabilidad o permanencia laboral no es una prerrogativa propia de una relación de naturaleza administrativa como la que se constituye entre la Secretaría de Marina y sus miembros, sino concomitante propiamente a un vínculo laboral. Resulta fundamental precisar que, a partir del vínculo administrativo entre las partes citadas y que éste se rige por normas también de naturaleza administrativa (leyes y reglamentos), **es que el legislador ordinario cuenta con libertad configurativa para regular la permanencia de los miembros de la Secretaría de Marina**, de conformidad con el artículo 73, fracción XIV, de la Constitución,¹⁰ esto es, de la forma en que se reguló en la Ley Orgánica de la Armada de México.

64. Se suma a los argumentos anteriores tomar en cuenta lo regulado en el último párrafo de la fracción XIII invocada,¹¹ en donde se consideró expresamente

¹⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio."

¹¹ Que a la letra dice: "El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones."



que al establecerse los derechos de seguridad social de la milicia se les proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones de seguridad social contempladas para los trabajadores burócratas, haciendo una remisión expresa a la fracción XI, inciso f), del propio apartado B,¹² con lo que, es claro, que el Constituyente buscó dar esa libertad al legislador ordinario para regular, en relación con los derechos y obligaciones de la milicia, entre ellos, la permanencia en su servicio, pues de haber pretendido la aplicación del derecho a la estabilidad laboral, lo habría referido expresamente, como lo hizo en relación con la seguridad social.

65. De esta forma, el quejoso carece también de razón cuando afirma que la norma que estipula el fin de su relación por conclusión de contrato, genera una lesión a otros derechos o principios (dignidad, mínimo vital, ingreso familiar, entre otros así mencionados en su escrito de revisión), pues justamente su premisa es errónea, conforme a la argumentación que se ha desagregado: la relación jurídica que entabló con la citada institución castrense pertenece al ámbito administrativo, de modo que en su carácter de miembro de la milicia auxiliar de la Secretaría de Marina no es titular de la prerrogativa de estabilidad o permanencia por pertenecer a un régimen especial de raíz constitucional.

66. En ese mismo sentido, también es infundado que se genere una lesión a la normatividad internacional,¹³ pues en ninguna de las disposiciones invocadas

¹² "Artículo 123. ...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"...

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

¹³ Del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**:

"Artículo 6

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.



por el recurrente se establece que los miembros de las fuerzas armadas son titulares de la prerrogativa específica de permanencia en el empleo. Por el contrario, en idéntico sentido a la argumentación que aquí se ha vertido, se tiene

"2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho, deberá figurar orientación y formación técnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana."

"Artículo 7

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

"a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

"i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

"ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

"b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

"c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

"d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos."

"Artículo 8

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

"a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

"b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

"c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

"d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país."

"2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado."

"3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías."

"Artículo 10

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

"1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable



que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 8, punto 2, establece que la vigencia del catálogo de derechos laborales: "*no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las **fuerzas armadas**, de la policía o de la administración del Estado*".

67. La libertad configurativa del legislador a que se ha hecho referencia (párrafo 57), y cuyo sustento constitucional es la porción del artículo 123 constitucional que expresa que en este tipo de relaciones **el Estado se comporta como autoridad y se regirá por sus propias leyes**, implica, en el caso concreto, que el personal de milicia auxiliar no goza de estabilidad, a diferencia del personal de milicia permanente.

68. Tal diferenciación condujo al recurrente a plantear que el régimen de separación por conclusión del contrato supone una violación del principio de igual-

del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

"2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho periodo, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

"3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil."

"Artículo 11

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

"2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

"a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

"b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan."



dad. Sin embargo, a juicio de esta Segunda Sala la norma no atenta contra ese principio, pues el régimen propio de la *milicia auxiliar* se refiere a un esquema jurídico enteramente diverso respecto de las otras categorías pertenecientes a la Secretaría de Marina.

69. El principio de igualdad y no discriminación se encuentra previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹⁴ al interpretar ese precepto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que el principio de igualdad permea a todo el ordenamiento jurídico, de tal suerte que cualquier trato discriminatorio hecho con base en alguna "categoría sospechosa" es incompatible con ese principio. Esto es, la igualdad, como principio constitucional, subyace en toda la estructura del sistema jurídico y, por tanto, constituye un límite a los poderes del Estado conforme al cual debe cuidarse el no generar paridad entre todos los individuos (igualdad formal o jurídica), ni tampoco una igualdad material o real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato.

70. El principio de igualdad está vinculado con la no discriminación, pues al existir un deber de dar el mismo trato (tanto material como formal), se prohíbe la discriminación, exclusión o preferencia de una persona sobre otra, con base en elementos subjetivos cuyo establecimiento normativo resulte discrecional e injustificado, como acontece con las denominadas "categorías sospechosas".

¹⁴ **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



71. Este principio de igualdad y no discriminación opera en el sistema jurídico de manera transversal; es decir, permea todo el ordenamiento e impone diversos deberes a las autoridades del Estado. Por su parte, las denominadas "categorías sospechosas" han sido definidas como los factores constitucionalmente prohibidos de discriminación, como lo son las motivadas por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

72. Al respecto, son aplicables las jurisprudencias P./J. 9/2016 (10a.) y P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."¹⁵ y "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."¹⁶

73. Así, el principio de igualdad se configura a través de las siguientes premisas:

a. A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas.

b. No se prohíbe al legislador contemplar un trato diferenciado ya que el principio de igualdad no presupone que todos los gobernados se encuentren en la misma posición y circunstancias, lo que sí es contrario al artículo 1o. constitucional es el trato discriminatorio, preferencial a un determinado grupo, por considerarlo superior o inferior.

c. Si existe una distinción entre situaciones que pueden considerarse iguales sin justificación objetiva y razonable, entonces habrá violación a ese principio.

¹⁵ Tesis P./J. 9/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112, registro digital: 2012594.

¹⁶ Tesis P./J. 10/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8, registro digital: 2012589.



74. Ahora bien, el análisis concreto de la situación jurídico-administrativa del personal que integra la Secretaría de Marina-Armada de México, conlleva a advertir que la Ley Orgánica de tal dependencia dispone¹⁷ que, para su clasificación, el personal pertenece a la **milicia permanente** o a la **milicia auxiliar** (artículo 35).

75. En cuanto al primer grupo, dispone (artículo 36) que se caracteriza por su estabilidad en el servicio, y que pertenecen a éste:

"I. El egresado de las escuelas de formación a quien se le expida el despacho de guardiamarina o primer maestro;

"II. El que habiendo causado alta como marinero, obtenga por ascensos sucesivos el grado de primer maestro o equivalente y haya cumplido ininterrumpidamente cuatro años de servicio;

"III. El que obtenga el grado de primer maestro o equivalente y no se encuadre en la fracción anterior, al cumplir quince años de servicio ininterrumpidos y reúna los requisitos establecidos en el reglamento respectivo, previa solicitud, podrá participar en el proceso de pase de oficiales de la milicia auxiliar a la milicia permanente; y,

"IV. El que cause alta en la Armada como oficial de la milicia auxiliar, cuando sus servicios se consideren necesarios a juicio del alto mando, y reúna sin interrupción el tiempo de servicio siguiente:

"A. Primer maestro o equivalente 4 años,

"B. Teniente de corbeta 5 años,

"C. Teniente de fragata 7 años,

"D. Teniente de navío 9 años."

¹⁷ Se reitera, en el ámbito de vigencia durante el cual se dio el ingreso y conclusión del contrato de la parte quejosa, esto es, el propio de la hoy abrogada Ley Orgánica de la Armada de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes treinta de diciembre de dos mil dos y veinte hasta el jueves catorce de octubre de dos mil veintiuno.



76. Una característica fundamental, es el hecho de que la milicia permanente se compone de una carrera castrense (artículo 38), respecto de la cual podrán obtener los distintos grados conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Ascensos de la Armada de México o realizando estudios acordes a su profesión, por su cuenta y sin perjuicio del servicio, pudiendo obtener los grados de:

- "I. Teniente de corbeta, con estudios de licenciatura;
- "II. Teniente de fragata, con especialidad o maestría; y,
- "III. Teniente de Navío, con segunda especialidad afín o doctorado."

77. A diferencia de este primer grupo, el caso de la milicia auxiliar se define como aquel que presta sus servicios en forma temporal mediante contrato, así como los cadetes y alumnos de las escuelas de la Armada (artículo 39). El artículo 40 del ordenamiento en cita, dispone que los miembros pertenecientes a este esquema podrán ascender por adecuación de grado al haber realizado estudios por su cuenta acordes a su profesión, sin perjuicio del servicio y que sean de utilidad para la Armada, pudiendo obtener los grados de:

- "I. Tercer maestre, con estudios de nivel técnico profesional;
- "II. Segundo maestre, con estudios de nivel técnico profesional con especialidad;
- "III. Primer maestre, con estudios de nivel técnico superior universitario;
- "IV. Teniente de corbeta, con estudios de licenciatura;
- "V. Teniente de fragata, con especialidad o maestría; y,
- "VI. Teniente de navío, con segunda especialidad afín o doctorado."

78. Debe decirse que **las condiciones de acceso y permanencia son diametralmente opuestas entre unos y otros**, en la medida que el acceso a las diversas categorías superiores no se rige por un acuerdo de voluntades,



sino por el desarrollo de una carrera profesional que supone la asistencia y aprobación de diversos cursos, así como de un mayor grado de responsabilidad vinculado a un ejercicio de autoridad vinculado con el mando militar de la Armada de México.

79. Haciendo énfasis en uno de los principales rasgos distintivos, se tiene que el ingreso con el carácter de milicia auxiliar se relaciona con el reclutamiento voluntario de personal, el cual se lleva a cabo por conscripción (en donde es aplicable la Ley del Servicio Militar) y **por enganche voluntario**; sistema de acceso al ámbito marino-castrense donde no se requieren características específicas, como las que se requieren a otros rangos, sino que basta con firmar el contrato respectivo.

80. Por su parte, por regla general, la milicia permanente se integra por el personal que causa alta en el **Sistema Educativo Naval**, en el cual la persona interesada, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación aplicable, ingresa para estudiar y prepararse acorde a las necesidades y fines de las instituciones castrenses.

81. Resulta importante destacar que **el personal de la milicia auxiliar tiene la posibilidad de transitar a la milicia permanente**, a través de un procedimiento de evaluación, en el que se determina si son aptos y necesarios para formar parte de la milicia permanente de la Armada de México, acorde a su experiencia y los grados que en su caso hubiera ascendido (6 y 9 del Reglamento para el Pase de Oficiales de la Milicia Auxiliar a la Milicia Permanente de la Armada de México).

82. En este contexto, **se torna innecesario continuar con el estudio relativo a si dicha distinción vulnera el principio de igualdad**, pues para ello era indispensable, en primer lugar, que el personal de la milicia auxiliar y el de la milicia permanente estuvieran en una situación jurídica comparable entre sí, en el marco legislativo y reglamentario de las fuerzas armadas pertenecientes a la Armada de México.¹⁸

¹⁸ Al respecto, se comparte lo afirmado por la Primera Sala de esta Suprema Corte en la tesis de jurisprudencia de rubro y texto: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE



83. Los razonamientos expuestos se consideran suficientes para concluir que el artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte de la Ley Orgánica de la Armada de México no transgrede el régimen constitucional en materia del régimen aplicable a las relaciones entre la Secretaría de Marina y sus miembros, ni vulnera el principio de igualdad, pues es válido que las leyes que rigen las relaciones entre los miembros de las fuerzas armadas establezcan supuestos diversos basados en esquemas jurídicos diferentes, como aquellos que recién fueron descritos.

84. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

V. REVISIÓN ADHESIVA

85. Por las consideraciones precedentes resulta procedente declarar sin materia los agravios que se expresan en la revisión adhesiva interpuesta por la autoridad responsable, cuya intención era que se convalidara la decisión del

EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO. Las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas 'acciones afirmativas'; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares. Así, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: **la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado;** y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad–. En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conllevan diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. En efecto, esta primera etapa pretende excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado". Tesis 1a./J. 44/2018, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 56, julio de 2018, Tomo I, página 171, registro digital: 2017423.



Juez de Distrito. Siendo importante subrayar que los agravios contenidos en tal escrito se refieren exclusivamente al análisis de constitucionalidad de las normas que aquí ha tenido lugar y no a los aspectos de legalidad por los cuales se reservará jurisdicción al Tribunal Colegiado.

86. Esta determinación se toma en tal sentido porque la revisión adhesiva es de naturaleza accesoria y carece de autonomía, por lo cual lo resuelto en la revisión principal impacta en ésta y en el caso provoca que quede sin materia. Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 166/2007, de esta Segunda Sala, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."¹⁹

87. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VI. RESERVA DE JURISDICCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO

88. De acuerdo con lo razonado, procede devolver el expediente al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, a efecto de que se pronuncie respecto de las cuestiones de legalidad (fundamentación y motivación del oficio a través del cual se comunicó la baja respectiva), aspectos de los que no compete conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser propios de la competencia de ese órgano colegiado.

89. Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán,

¹⁹ De texto: "El artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, y en su último párrafo establece que en todos los casos a que se refiere ese precepto, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el párrafo indicado que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que, si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoria.". Tesis 2a./J. 166/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552, registro digital: 171304.



Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

90. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VII. DECISIÓN

91. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que es constitucional el artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, de la Ley Orgánica de la Armada de México, en términos de lo expuesto en el apartado IV de esta resolución; que debe declararse sin materia la revisión adhesiva; y que debe reservarse jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito de origen a fin de que se pronuncie sobre los aspectos de legalidad.

92. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a** René Iván Magallanes Hernández contra el artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, de la Ley Orgánica de la Armada de México, en términos de lo precisado en el apartado IV de esta sentencia.

TERCERO.—Queda sin materia la revisión adhesiva, en términos de lo precisado en el apartado V de esta resolución.

CUARTO.—Se reserva jurisdicción al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en términos de lo expuesto en el apartado VI de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Firman la Ministra presidenta de la Segunda Sala y el Ministro ponente Luis María Aguilar Morales, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.



En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 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 1a./J. 44/2018 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.) y P./J. 10/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas y 23 de septiembre de 2016 a las 10:32, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

BAJA DEL PERSONAL DE LA MILICIA AUXILIAR DE LA SECRETARÍA DE MARINA. EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN II, INCISO E, PRIMERA PARTE, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO, ABROGADA, QUE LA PREVÉ, ES CONSTITUCIONAL.

Hechos: Una persona miembro de la milicia auxiliar, perteneciente a la Secretaría de Marina, concluyó el contrato que la vinculaba con tal dependencia, con lo cual se dio paso a su separación definitiva. En vía de amparo tal persona cuestionó la constitucionalidad del artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, de la Ley Orgánica de la Armada de México, abrogada, por estimar que lesiona la prerrogativa de estabilidad laboral y violenta el principio de igualdad, porque otros integrantes de la citada institución no pueden ser separados de la fuente de trabajo por conclusión del contrato respectivo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 85, fracción II, inciso E, primera parte, de la Ley Orgánica de la Armada de México, abrogada, que prevé la separación definitiva del servicio activo del personal de la milicia auxiliar por terminación de contrato, es acorde con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, y respeta el principio de igualdad.



Justificación: La mecánica de conclusión de la relación establecida entre el personal de la milicia auxiliar y la Secretaría de Marina prevista en la norma legal referida, tiene su fundamento constitucional en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, pues su vínculo no es de naturaleza laboral, sino administrativa, en virtud de que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes, régimen que excluye el derecho de estabilidad laboral. En ese tipo de vínculos el Estado no actúa como patrón sino como autoridad, lo que constituye un apartado especial por virtud de las características inherentes a las funciones a cargo de la Secretaría de Marina cuyo óptimo funcionamiento exige el apego a una disciplina rígida, una estricta organización jerárquica, así como una constante vigilancia y una disposición de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten, las cuales son esenciales y sensibles en relación con la propia vigencia del Estado Mexicano. Además, la norma legal aludida no atenta contra el principio de igualdad, pues el régimen propio de la milicia auxiliar se refiere a un esquema jurídico enteramente diverso respecto de las otras categorías pertenecientes a la milicia permanente de la Secretaría de Marina, en tanto las condiciones de acceso y permanencia son diametralmente opuestas entre uno y otro, en la medida que el acceso a las diversas categorías superiores no se rige por un acuerdo de voluntades, sino por el desarrollo de una carrera profesional que supone la asistencia y aprobación de diversos cursos, así como de un mayor grado de responsabilidad vinculado a un ejercicio de autoridad en el mando militar de la Armada de México.

2a./J. 21/2022 (11a.)

Amparo en revisión 375/2021. René Iván Magallanes Hernández. 16 de febrero de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Roberto Negrete Romero.

Tesis de jurisprudencia 21/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de abril de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



COORDINACIÓN FISCAL. EL SISTEMA NORMATIVO INTEGRADO POR LOS ARTÍCULOS 10-C Y 10-D DE LA LEY RELATIVA NO INVADE LA COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR Y ESTABLECER TRIBUTOS SOBRE BIENES CUYA ENAJENACIÓN ESTÉ GRAVADA POR LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.

AMPARO EN REVISIÓN 371/2021. COMERCIAL CITY FRESKO, S. DE R.L. DE C.V. 2 DE FEBRERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	20
II.	OPORTUNIDAD	Los recursos son oportunos.	21
III.	LEGITIMACIÓN	Los recursos fueron presentados por parte legitimada.	22
IV.	ESTUDIO DE FONDO	Análisis de la constitucionalidad de los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal.	24
	IV.1. Precisión de la litis.		
	IV.2. Estudio del segundo agravio en la parte relacionada con la ilegalidad del fallo recurrido por variar la litis y concluir que las entidades federativas pueden establecer impuestos en materias reservadas a la Federación.	Es infundado.	26
	IV.3. Ilegalidad de la sentencia por fundarse en criterios y tesis que no son obligatorios.	Es infundado.	43



	IV.4. Inaplicabilidad de los criterios sustentados en los amparos en revisión 198/2012 y 990/2015.	Es infundado.	44
V.	REVISIONES ADHESIVAS	Sin materia el recurso interpuesto por el Presidente de la República. Parcialmente sin materia el recurso interpuesto por la Jefa de Gobierno y la Secretaria de Administración y Finanzas, ambas de la Ciudad de México.	44
VI.	RESERVA DE JURISDICCIÓN	Respecto de los argumentos relacionados con las restantes normas impugnadas.	45
VII.	DECISIÓN	1) Se confirma la sentencia recurrida. 2) No ampara ni protege. 3) Queda sin materia el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el Presidente de la República y parcialmente sin materia el de la Jefa de Gobierno y Secretaria de Administración y Finanzas, ambas de la Ciudad de México. 4) Reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito.	46

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **dos de febrero de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 371/2021, interpuesto por Comercial City Fresko, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital



Variable, por conducto de su representante legal Rodolfo Jesús García Gómez de Parada (recurrente), en contra de la resolución que dictó el treinta de octubre de dos mil veinte el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el expediente JA. 68/2020.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal son inconstitucionales por invadir las atribuciones en materia impositiva del Congreso de la Unión, al permitir el establecimiento de impuestos locales a la venta o consumo final de bebidas alcohólicas.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Juicio de amparo indirecto.** Comercial City Fresko, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y por los actos siguientes:¹

"III. Autoridades responsables.

"a) El H. Congreso de la Ciudad de México.

"b) La C. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

"c) La C. Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México.

"d) El H. Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

"e) El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

"IV. Normas generales y actos reclamados.

"Se reclama de las autoridades que a continuación se indican, los siguientes actos:

¹ Escrito presentado el veintidós de enero de dos mil veinte.



"a) Del H. Congreso de la Ciudad de México, se reclama lo siguiente:

"La discusión y aprobación del 'Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal y se adiciona un párrafo segundo al artículo 7o. de la Ley de Justicia Administrativa', publicado el 23 de diciembre de 2019, específicamente, por lo que se refiere a la adición de los artículos 164 Bis a 164 Bis 6, a través de los cuales se regula el impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico. Dicho decreto legislativo creó las disposiciones legales que en conjunto con las 'Reglas de carácter general para la operación y el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia del impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico' y los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, regulan como un sistema normativo la determinación y pago del impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico vigente a partir del 1o. de enero de 2020, por lo que se impugnan como un sistema normativo ...

"b) De la C. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, se reclama lo siguiente: La expedición del decreto promulgatorio citado en el apartado a), publicado el 23 de diciembre de 2019 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

"c) De la secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, se reclama lo siguiente:

"La expedición de las 'Reglas de carácter general para la operación y el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia del impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico', publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 15 de enero de 2020 ...

"La recaudación del impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico, conforme a las disposiciones legales que se tildan de inconstitucionales.

"d) Del H. Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, se reclama la discusión, aprobación y expedición del decreto legislativo por el que se reformó la Ley de Coordinación Fiscal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, que adicio-



nó los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal. La constitucionalidad de dichas normas se reclama como parte del sistema normativo, conjuntamente con las disposiciones referidas del Código Fiscal de la Ciudad de México. ...

"e) Del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se reclama la promulgación y expedición del Decreto legislativo por el que se reformó la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, que adicionó los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal. La constitucionalidad de dichas normas se reclama como parte del sistema normativo, conjuntamente con las disposiciones referidas del Código Fiscal de la Ciudad de México."

2. Conceptos de violación. La quejosa expresó, en síntesis, los siguientes conceptos de violación:

Primero. Las disposiciones reclamadas como sistema jurídico, violan los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, en relación con los artículos 73, fracción VII y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que establecen un impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico, toda vez que **la facultad para establecer el tributo sobre dicha materia le corresponde a la Federación**; de ahí que invaden la esfera de competencia de ésta.

Al respecto, las disposiciones reclamadas regulan la venta final de bebidas con contenido alcohólico llevada a cabo en la Ciudad de México, lo cual es inconstitucional pues se trata de normas que establecen un impuesto en una materia expresamente reservada a la Federación, por lo que existe invasión competencial pues en términos de lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, esa actividad ya está gravada por la autoridad federal, de tal suerte que las normas cuestionadas gravan esa misma actividad, no obstante que la Federación es quien constitucionalmente tiene reservada tal potestad tributaria específica.

Además, no obstante el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establece la facultad a las entidades federativas, a fin de expedir disposiciones legales que gravan la venta o consumo final de bienes, como la enajenación de



bebidas alcohólicas dentro de sus territorios; sin embargo, dicha disposición legal no puede estar por encima de los preceptos constitucionales, en concreto, de lo establecido en los dispositivos 73 y 124.

Asimismo, los numerales reclamados en relación con los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal (como parte del sistema normativo reclamado), al otorgar a los Estados una facultad en materia impositiva ya ejercida por la Federación, resultan contrarios a lo establecido por los preceptos constitucionales 73 y 124.

El artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal al prever la posibilidad de que las entidades federativas incorporen un impuesto a la enajenación de bebidas dentro de sus territorios y que ello se materialice a través de las disposiciones reclamadas, contraviene lo dispuesto en los numerales 73, fracción VII y 124 de la Constitución, que delimitan de manera precisa la competencia tributaria de los niveles de Gobierno Federal y Estatal, sin ser posible que tan sólo con un fin recaudatorio se pretenda pasar por alto la directriz constitucional aludida.

Además, al estar vigente la obligación de pago del impuesto local, creado al amparo del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, se contraviene el Pacto Federal, que precisamente pone un límite a la potestad tributaria, a fin de que no concurren dos niveles de gobierno a gravar actos que son facultad exclusiva de alguno de ellos, en el caso, de la Federación, al ejercer dicha facultad exclusiva a través de la creación del impuesto especial sobre producción y servicios (federal) sobre la enajenación de bebidas alcohólicas.

Segundo. Los artículos 164 Bis al 164 Bis 6 del Código Fiscal de la Ciudad de México y las Reglas de Carácter General reclamadas, así como la fracción II del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, trastocan el derecho fundamental de **proporcionalidad tributaria** previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el artículo 164 Bis 3 del Código Fiscal de la Ciudad de México y la fracción II del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, establecen una **tasa fija** general del 4.5% sobre el precio de la venta final de cualquier bebida con contenido alcohólico, **sin importar la graduación alcohólica** que contengan las mismas dentro del



rango de 3° G.L. hasta 55° G.L. o en el caso de aguardiente y concentrados de bebidas alcohólicas, sin límite de graduación alcohólica, lo que tiene como consecuencia que no se observe un factor fundamental en la determinación del precio total de dichas bebidas y, por consiguiente, **los contribuyentes se encuentren obligados a considerar una base gravable que no atiende a su verdadera capacidad contributiva.**

Ello porque las disposiciones reclamadas no gravan de manera proporcional la venta final de bebidas con contenido alcohólico pues dicho impuesto, en la forma que está estructurado, no atiende a la graduación alcohólica que tienen dichos bienes; es decir, el impuesto debiera gravar en mayor medida a las bebidas alcohólicas con mayor alcohol al representar un mayor daño en la salud de la población.

Lo anterior genera que la misma tasa del 4.5% sea aplicada a todas las bebidas alcohólicas, con independencia de su graduación particular de alcohol, generando que la base gravable no atiende a la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo, máxime que la elaboración de dichas bebidas implica la erogación de gastos diversos que se reflejan en la graduación alcohólica de cada bebida.

En apoyo a lo expresado en dicho planteamiento, la quejosa cita lo considerado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 66/2006, en donde se resaltó la graduación alcohólica de las bebidas como uno de los factores a considerar para determinar la base gravable de los tributos sobre esos bienes.

Agrega que el objeto del tributo de la venta final de bebidas con contenido alcohólico previstos tanto en la norma local como en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, es la enajenación de dicho producto, mientras que conforme a la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal se reconoció que los bienes susceptibles de ser gravados en términos de su artículo 10-C tienen un alto potencial recaudatorio y que son nocivos para la salud, lo cual exige una política pública comprometida con la protección de la colectividad como es la adopción de políticas tributarias que incidan en esos bienes.



De ello se sigue que una bebida alcohólica con mayor graduación de alcohol, es más nociva y, por tanto, amerita ser gravada con un mayor porcentaje y no así en la misma proporción, como sucede en la especie.

Luego, dado que tanto el impuesto previsto en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios como el establecido en el sistema normativo reclamado gravan la misma fuente de riqueza y tienen en común el mismo objeto y base, entonces es claro que se vulnera el derecho fundamental de proporcionalidad tributaria al establecerse **una doble tributación** que causa que el tributo sea exorbitante.

Tercero. Los artículos 164 Bis al 164 Bis 6 del Código Fiscal de la Ciudad de México y las Reglas de Carácter General reclamados violan el derecho fundamental de legalidad y seguridad Jurídica, tutelados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los dispositivos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal. Lo anterior, **porque las disposiciones reclamadas gravan bienes que se encuentran reservados a la Federación**, por lo que existe una invasión de esferas de competencia tributaria.

Existe ambigüedad creada por la definición de venta final ya que **no da certeza jurídica sobre quién es el sujeto obligado a pagar el impuesto**, lo que genera inseguridad jurídica, considerando sobre todo que el artículo 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal no define tal concepto.

Asimismo, las normas reclamadas definen el concepto de venta final de tal manera que generan incertidumbre sobre el momento de causación del impuesto reclamado, aun y cuando el artículo 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal no define tal concepto.

Incluso, el impuesto reclamado se aplica en dos o más etapas del proceso de comercialización; situación que contraviene los lineamientos establecidos en la fracción VII del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal; ello porque "venta final" puede entenderse la que se realiza con el público en general por parte de las tiendas, es decir, la que está destinada al consumo del producto, o bien, la que se realiza entre el importador, envasador, o productor con la tienda



para su posterior venta. Así, ante la indefinición de tal concepto, se produce inseguridad jurídica del momento en que se causará el impuesto controvertido.

Existe discrepancia del momento de causación del impuesto entre las disposiciones reclamadas y la Ley de Coordinación Fiscal, pues las disposiciones reclamadas sujetan la causación del tributo al momento en que el enajenante reciba el precio de la venta final de las bebidas con contenido alcohólico, lo que contraviene los lineamientos establecidos en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal.

Igualmente, el faltante de inventario o el consumo propio de las bebidas con contenido alcohólico no está previsto en la Ley de Coordinación Fiscal como un supuesto equiparable a la venta final, con lo que también se genera inseguridad jurídica.

Cuarto. Los artículos 164 Bis al 164 Bis 6 del Código Fiscal de la Ciudad de México y las Reglas de Carácter General trastocan los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica tutelados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque **no establecen la definición de "público en general"**, el cual es necesario para determinar el momento de causación del gravamen cuestionado.

Sin embargo, el código tributario local es omiso en definir tal concepto o en hacer alguna referencia a otro ordenamiento jurídico para dar un sentido a ese concepto, lo cual genera inseguridad jurídica al desconocerse con precisión el sujeto causante del tributo.

Quinto. Las disposiciones reclamadas del Código Fiscal de la Ciudad de México y las Reglas de Carácter General son violatorias del derecho fundamental de legalidad y seguridad porque el impuesto **no cumple su destino** acorde con lo previsto en el último párrafo del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, esto es, que las Alcaldías de la Ciudad de México reciban como mínimo el 20% de la recaudación que corresponde a dicho impuesto.

Ello, pues en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2020 se omite señalar la manera en la que lo recaudado por dicho



impuesto será destinado a cumplir con lo expuesto en la exposición de motivos, así como con lo establecido en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual genera incertidumbre en tanto que desconoce si efectivamente se cumplirá o no el fin extrafiscal señalado en la exposición de motivos, esto es, que lo recaudado por el impuesto se destinaría a prevenir el consumo de bebidas alcohólicas.

Sexto. Las disposiciones reclamadas del Código Fiscal de la Ciudad de México y las Reglas de Carácter General son violatorias del derecho fundamental de legalidad y seguridad jurídica porque **no atienden los lineamientos establecidos en los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal pues no realizan una remisión expresa a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a efecto de que se apliquen las definiciones establecidas en dicha ley** para efectos del impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico.

A fin de cumplir con la obligación establecida en el artículo 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, los preceptos a través de los cuales se imponga un impuesto local de conformidad con el numeral 10-C de la referida legislación, **forzosamente deben hacer referencia al precepto legal de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**, cuya definición resulte aplicable a fin de exponer con claridad el significado de los preceptos utilizados al establecer el impuesto local.

Séptimo. Violación a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica porque **el decreto que contiene las normas reclamadas derivó de procedimientos legislativos con vicios con potencial invalidatorio** que trascendieron de modo fundamental dicho proceso, específicamente por lo que hace a la **falta de distribución del dictamen o dictámenes con la anticipación** prevista en el artículo 118 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México y la dispensa de ese trámite no se justificó con una razón de urgencia.

En el caso, no fueron distribuidos los dictámenes con la anticipación de cuarenta y ocho horas prevista en el artículo 118 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México y la dispensa de ese trámite **no se justificó con una razón de urgencia.**



Esto es, los dictámenes del decreto impugnado no fueron entregados con cuarenta y ocho horas antes de la sesión correspondiente, como lo establece el artículo 118 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México y la dispensa de la distribución de los dictámenes no fue motivada adecuadamente por la mayoría legislativa en términos de una razón de urgencia como lo señala la jurisprudencia de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA."

3. **Sentencia.** La demanda fue turnada y, previo cumplimiento de las peticiones formuladas por la Jueza de Distrito,² se admitió a trámite³ para posteriormente dictar sentencia⁴ en la cual se sobreseyó y negó el amparo, esencialmente, por lo siguiente:

- **Sobreseyó** respecto del acto consistente en la **recaudación del impuesto** a la venta final de bebidas con contenido alcohólico, atribuido a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, quien manifestó que dicho acto **no era cierto, sin que la quejosa ofreciera algún medio idóneo de prueba para acreditar su existencia**; por lo que estimó actualizada la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

- Los argumentos del **primer y tercer** conceptos de violación resultaron **infundados** porque de lo dispuesto en el artículo 124 constitucional (que establece la distribución de facultades para legislar en materia contributiva y precisa que las facultades que no están expresamente concedidas a funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados); de las fracciones VII y XXIX, numeral 5, ambas del artículo 73 constitucional (facultades genéricas y especiales del Congreso de la Unión para establecer contribuciones); 117 y 118

² Autos de veintitrés de enero y seis de febrero, ambos de dos mil veinte, dictados por la titular del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo 68/2020.

³ Auto de trece de febrero de dos mil veinte.

⁴ De treinta de octubre de dos mil veinte.



constitucionales (la facultad para legislar en materia impositiva no siempre es exclusiva de la Federación, sino que en ocasiones concurre con los Estados); 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal (las entidades podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de bienes cuya enajenación se encuentre gravada en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios); **determinó que las Legislaturas Estatales pueden establecer impuestos a la venta o consumo final de: a) bebidas con contenido alcohólico y cerveza, b) alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables, c) tabacos labrados, d) gasolinas y e) diésel, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación;** es decir, que no se trate de impuestos locales en las materias previstas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, de ahí que los artículos impugnados no invaden la esfera de competencia de las Legislaturas Locales ni transgreden su soberanía en materia impositiva. Así, no existe la invasión de competencias que se atribuye al Congreso de la Ciudad de México, porque sí puede legislar sobre bebidas con contenido alcohólico.

Al resolver el amparo en revisión 198/2010, la Segunda Sala determinó que la facultad establecida en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal para que las Legislaturas puedan fijar impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de los bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, **se refiere a la posibilidad de establecer normas generales en las materias que son concurrentes con la Federación, sin que se permita que recaigan sobre el mismo objeto tributario, evitando así una doble o múltiple imposición, aunque sí inciden sobre la misma fuente,** lo cual no es incorrecto ya que ésta, por su propia naturaleza, puede ser gravada por varios tributos a la vez **desde distintos puntos de vista, como lo son la producción, la enajenación, el consumo, etcétera,** sin que como se señaló, ello sea irregular porque de esta forma se gravan objetos distintos.

Así, no asiste razón a la quejosa porque si bien es cierto que se ampliaron las potestades tributarias de los Estados para legislar en materia de bebidas con contenido alcohólico, también lo es que **hay una limitante en el ejercicio de sus facultades impositivas concurrentes respecto del objeto**



gravado a nivel federal –enajenación en general–, evitando así una doble o múltiple tributación.

• Para determinar la calificación del **quinto concepto de violación**, a partir del contenido e interpretación del artículo 16 constitucional que consagra el mandato de legalidad, la Jueza precisó que éste forma parte de la exigencia genérica de seguridad jurídica la cual se integra por los derechos fundamentales de audiencia, fundamentación y motivación, formalidades del acto autoritario y legalidad. Señaló que todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado y que, tratándose de actos de autoridades legislativas, la exigencia de legalidad incluye los requisitos de fundamentación y motivación, se satisface siempre que ellas actúen dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución de que se trate expresamente les confiera –fundamentación– y que las leyes respectivas que emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas –motivación–, sin que esta circunstancia implique que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a esas leyes deban contener ineludiblemente una motivación específica. De manera que, **ni en la iniciativa de una ley ni en el texto de ésta, es indispensable expresar la fundamentación y motivación de la propia ley**, por lo que para la satisfacción de tales requisitos, **es innecesario que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que facultaron al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizarlos**, ni las razones que lo llevaron a concluir que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley y que ésta no es violatoria de derechos fundamentales.

Sobre esa base, estimó que la exigencia de fundamentación y motivación **estuvo colmada porque el acto reclamado a la autoridad legislativa fue emitido dentro de los límites de las atribuciones conferidas en la Constitución Federal y en las disposiciones locales**, sin que ello implique que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a esas leyes deban ser materia de una motivación específica. A pesar de que no existe una obligación para el órgano legislativo de exponer específicamente una motivación en el proceso de creación de las normas reclamadas, se puede advertir que en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, está inmersa una motivación en torno a la finalidad de recaudar el impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico.



- Respecto de los conceptos de violación identificados como **cuarto y sexto**, la Jueza consideró que a partir del contenido del principio de legalidad tributaria y del criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **consistente en que no se puede pretender que el legislador defina, como si fuera un diccionario, cada una de las palabras que emplea**, si las que eligió tienen un uso que revela que en el medio son de clara comprensión. Precisó que la Primera Sala estableció que ninguno de los artículos de la Constitución Federal establece como requisito para el legislador que en cada uno de los ordenamientos secundarios defina los vocablos o locuciones utilizados.

Además, indicó que del contenido de los artículos 10-C y 10-D, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal (en que se establece que las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación grava la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios), así como de los artículos 164-Bis al 164-Bis 6 del Código Fiscal de la Ciudad de México (elementos del impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico), por cuanto hace a la expresión "*venta final*", los artículos 164 Bis 1 de la codificación fiscal local y el numeral segundo de las reglas de carácter general impugnadas, **precisan que ésta es la que se efectúa en el territorio de la Ciudad de México cuando en el mismo se hace la entrega material de la bebida por parte del importador, productor, envasador o distribuidor, para su posterior venta al público en general o consumo.**

En relación con la expresión "*público en general*", destacó que el Máximo Tribunal precisó que la venta final al público en general hace referencia al consumidor final que adquiere el bien para su propio uso y no para su venta posterior (a partir de la jurisprudencia 2a./J. 106/2014, de título y subtítulo: "IMPUESTO A LA VENTA FINAL AL PÚBLICO EN GENERAL DE GASOLINAS O DIÉSEL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. COMO EL HECHO IMPONIBLE SE ACTUALIZA AL REALIZARSE LA VENTA FINAL DEL COMBUSTIBLE AL 'PÚBLICO EN GENERAL', Y ESA FRASE EQUIVALE A 'CONSUMIDOR FINAL', ES IRRELEVANTE SI LOS COMPROBANTES QUE AMPARAN LA OPERACIÓN



CONTIENEN O NO LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 29-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.";⁵ por lo que concluyó que **no tuvo razón la quejosa al afirmar que existe ambigüedad creada por la definición de venta final** y que, al definir ésta, genera incertidumbre sobre el momento de causación por no establecer la definición *público en general*.

Por ello, contrariamente a lo que alegó la quejosa en el **tercer concepto de violación** la norma reclamada **no genera incertidumbre sobre el momento de causación del impuesto reclamado**, ni existe discrepancia del momento de causación, pues las disposiciones reclamadas sujetan la causación del tributo al momento en que el enajenante reciba el precio de la venta final de las bebidas con contenido alcohólico.

- Respecto del **segundo concepto de violación**, la juzgadora estimó que del contenido del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, el legislador federal estableció las principales características que deberá tener el tributo local, lo que se justifica en el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con motivo del cual los Estados limitan el ejercicio de sus facultades impositivas concurrentes respecto de los objetos gravados por la Federación, obteniendo una parte de la recaudación.

Por lo que declaró **infundado** lo argumentado, porque **el establecimiento de la tasa del 4.5% deriva de lo dispuesto en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal que dispone que si la entidad federativa opta por fijar impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación estuviese gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**, la regulación local debe observar, entre otras características, que "la tasa única aplicable sea del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien de que se trate".

- En relación con los argumentos relativos a la **doble tributación** y sobre la aplicación del impuesto en dos o más etapas del proceso de comercialización,

⁵ Jurisprudencia 2a./J. 106/2014, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, página 981, registro digital: 2007805.



expuestos en parte de los conceptos **segundo y tercero**, lo declaró **infundado** porque la facultad establecida en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, **no ocasiona un quebranto en las facultades legislativas porque se refiere a la posibilidad de establecer normas generales en las materias que son concurrentes** con la Federación, impidiendo que recaigan sobre el mismo objeto tributario para evitar doble o múltiple imposición, pero que sí incide en la misma fuente ya que ésta puede ser gravada por varios tributos a la vez desde diferentes puntos de vista: producción, enajenación, consumo, etcétera, lo que no es irregular.

En el caso, **la facultad no se autoriza sobre el mismo objeto**, pues el hecho imponible en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios es la enajenación en general, mientras que en el precepto impugnado no se permite gravar cualquier enajenación, sino sólo la venta o consumo final.

Enseguida, declaró **infundado** lo alegado en el sentido de que **el faltante de inventario o el consumo propio de bebidas alcohólicas no se prevé en la Ley de Coordinación Fiscal** como supuesto equiparable a la venta final, lo que transgrede el **principio de legalidad**, pues aunque ese cuerpo normativo no lo prevé, las Legislaturas Locales tienen facultad para legislar en la materia que no está reservada expresamente a la Federación, por lo que **la obligación de llevar una relación detallada de todas las bebidas con contenido alcohólico en envase lleva implícito el faltante de inventario**, porque se considera que fueron vendidos a un adquirente final quien debió pagar el impuesto. Por cuanto hace **al consumo propio**, consideró que quien **debe cubrir el impuesto es el adquirente final**, ya que el efecto del tributo es que impacte en el consumidor final, porque el objeto del gravamen es la venta final al público en general (consumidor final).

• Finalmente, por cuanto hace a los **vicios del procedimiento legislativo**, tal planteamiento fue declarado **inoperante** debido a que partió de una premisa incorrecta al hacerlo depender de la falta de distribución de los dictámenes con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión, pero del artículo 118 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México **se desprende que aprobado**



el dictamen en la Comisión, la Junta Directiva en un plazo de cuarenta y ocho horas lo distribuirá para su discusión y eventual aprobación en el Pleno, supuesto que estimó distinto al hecho valer por la quejosa.

4. **Recurso de revisión.** En contra de la anterior resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión,⁶ en el cual manifestó lo siguiente:

• **Primer agravio.** La sentencia es ilegal en el considerando tercero, al estar indebidamente fundada y motivada pues se **apreciaron incorrectamente los argumentos vertidos en la demanda de amparo**. Así, es **ilegal el sobreseimiento decretado** ya que es **insuficiente** que la secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México **haya negado en su informe los actos que se le atribuyeron** sin aportar prueba para desvirtuar su dicho; lo anterior, porque conforme a los preceptos cuya inconstitucionalidad reclamó, **dicha autoridad es la responsable de recaudar el impuesto**. Además, el Máximo Tribunal determinó que es procedente llamar a juicio como autoridad responsable a aquellas autoridades que tienen la facultad de recaudar las contribuciones conforme a la jurisprudencia de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA TRATÁNDOSE DE AUTOLIQUIDACIONES FISCALES EN MATERIA DEL IMPUESTO PREDIAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)". Así, al ser la autoridad encargada de la recaudación del impuesto, es cierto el acto que se le reclama. Además, dicha autoridad sería la encargada de cumplir la sentencia en caso de que se conceda el amparo.

• **Segundo agravio.** La sentencia viola los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo, en la parte del considerando sexto en que declaró infundados **los conceptos de violación primero y tercero**, porque efectuó una incorrecta interpretación y aplicación de las disposiciones al concluir que no existe la invasión de competencias que se atribuyó al Congreso de la Ciudad de México, pues no se trata de una facultad exclusiva de la Federación. Lo anterior, porque

⁶ Turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, donde fue registrado con el número 160/2020.



la Jueza confundió la litis planteada, ya que **no cuestionó la existencia de concurrencia tributaria, sino que las disposiciones que regulan la venta final de bebidas con contenido alcohólico violan el sistema de coordinación fiscal con lo que invaden la esfera jurídica de la Federación.**

Lo anterior, porque contrario a lo sostenido por la Jueza, la Federación expidió la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en la que gravó la enajenación de bebidas alcohólicas, por lo que esa facultad no puede ser ejercida por las Legislaturas Estatales so pena de transgredir los artículos 72 y 124 de la Constitución; por lo que el Congreso de la Ciudad de México se encontraba imposibilitado para establecer el impuesto referido. Si bien coincide con la Jueza en que hay concurrencia contributiva entre la Federación y los Estados de la mayoría de fuentes de ingresos, el hecho de que una de dichas facultades haya sido ejercida por la Federación implica que ha sido reservada y no puede ser ejercida por los Estados.

También es ilegal lo resuelto en el sentido de que la facultad tributaria prevista en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, consistente en establecer impuestos adicionales locales en materias que son concurrentes con la Federación, en el caso sobre bebidas con contenido alcohólico, **no menos cierto es que esa facultad no se autoriza sobre el mismo objeto, pues el hecho imponible en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios es la enajenación en general, mientras en el precepto impugnado no se permite gravar cualquier enajenación sino sólo la venta o consumo final.** Lo anterior, porque los artículos 164 Bis a 164 Bis 6 del Código Fiscal de la Ciudad de México y el artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, gravan el mismo objeto, esto es la enajenación, venta, transferencia, transmisión, traspaso de bebidas con contenido alcohólico, pues aun cuando se les denomine de forma distinta, ello no cambia la naturaleza jurídica del acto que se grava que es la enajenación.

Precisa que de la definición de la Real Academia Española de las palabras "vender" y "enajenar" es posible concluir que tanto una venta como una enajenación son la consecuencia jurídica de una obligación de dar que busca transferir



el dominio de un derecho real; y que uno de los sinónimos de la palabra "enajenar" previstos en el Diccionario Polifuncional Sinónimos, Antónimos, Parónimos: Usos de la Lengua Española, es "vender", por lo que ambas locuciones pueden ser utilizadas de manera indistinta cuando el contexto lo permita, como en el caso.

Además, resulta incorrecto lo determinado por la Jueza en el sentido de que la facultad no se autoriza sobre el mismo objeto pues el hecho imponible de la ley del impuesto especial es la enajenación mientras que el del código local sólo es la venta o consumo final, porque las disposiciones reclamadas no definen con claridad lo que debe entenderse por "venta final", generando incertidumbre para el contribuyente.

En otra parte sostiene que la sentencia es ilegal porque se apoya en las tesis aisladas: "COORDINACIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 10-C DE LA LEY RELATIVA NO INVADIRÍA LA COMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MATERIA IMPOSITIVA." y "COORDINACIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 10-C DE LA LEY RELATIVA NO VULNERA LA SOBERANÍA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MATERIA IMPOSITIVA.", cuyos criterios no son obligatorios, los cuales apoyan lo expresado por la entonces quejosa en el sentido de que las Legislaturas Locales pueden establecer impuestos a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación y que no recaiga sobre el mismo objeto gravado.

Refiere que los amparos en revisión 198/2012 (sic) y 990/2015, resueltos por la Segunda Sala, con los que la Jueza fundamentó sus consideraciones, no son aplicables porque lo resuelto en el amparo en revisión 198/2012 (sic) versa sobre la constitucionalidad de la aprobación y expedición de diversos decretos por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, del Impuesto al Valor Agregado y del Código Fiscal de la Federación, así como del decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en unidades de inversión, entre otras normas.



Por su parte, el amparo en revisión 990/2015, tampoco es aplicable porque versa sobre el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal que otorga facultades impositivas a las Legislaturas Locales respecto de bebidas con contenido alcohólico, lo cual no es contrario a los artículos 73 y 124 constitucionales porque se trata de una facultad concurrente; **lo incorrecto radica en que la Jueza confundió la litis porque no se cuestionó la existencia de concurrencia tributaria**, aunado a que en ese asunto se resolvió sobre una contribución local de diverso Estado la cual si bien grava la misma fuente de riqueza no grava el mismo objeto de tributo.

• **Tercer agravio.** Es ilegal la parte de la sentencia en que se sostiene que la exigencia de fundamentación y motivación está colmada respecto del acto de autoridad legislativa, porque dicha exigencia no implica que todas y cada una de las disposiciones de la norma deban tener una motivación específica; lo anterior, porque se interpretó incorrectamente el planteamiento de la demanda de amparo toda vez que incorrectamente se señaló que lo argumentado por la entonces quejosa se encaminó a evidenciar que las normas reclamadas deben ser materia de una motivación específica en relación con los fines fiscales o extrafiscales para crear las normas que regulan el impuesto ya referido; sin embargo, lo realmente expresado se orientó en el sentido de que las disposiciones reclamadas no cumplen con su destino acorde con lo previsto en el último párrafo del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal.

Considera que la Primera Sala, en la jurisprudencia 1a./J. 46/2005, de rubro: "FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE CONTRIBUCIONES.", precisó que **el legislador está facultado constitucionalmente para establecer a un impuesto una tasa adicional que debe responder a fines extrafiscales**, supuesto en el que tendrá la obligación de justificar expresamente mediante argumentos o razones específicas suficientes (en la exposición de motivos, dictámenes o en la misma ley) esos fines extrafiscales que persigue la contribución.

Agrega que la sentencia es ilegal en la parte en que se sostiene que para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, en términos de la Ley de Ingresos de la Ciudad



de México, el gobierno local recibiría ingresos por concepto de venta final de bebidas con contenido alcohólico, norma de la que se advierte inmersa una motivación en torno a la finalidad de recaudar el impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico, así como que en el numeral 7 del Presupuesto de Egresos se establecen los montos de las erogaciones para las alcaldías. Ello porque contrario a lo sostenido, **no se advierte que la ley de ingresos referida tenga inmersa una motivación en torno a la motivación referida, ya que en ninguna parte se advierte que en cumplimiento a lo ordenado en el último párrafo del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal**, mínimo el 20% de lo recaudado por el impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico será destinado a las Alcaldías de la Ciudad de México; **ni en el presupuesto de egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal de dos mil veinte se señala de manera desglosada la composición de alguna cantidad que vaya a ser destinada a las alcaldías** por concepto de recaudación del impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico.

Por su parte, el Código Fiscal de la Ciudad de México establece en su exposición de motivos, que el impuesto materia de esta controversia fue creado para desincentivar el consumo nocivo de bebidas alcohólicas; sin embargo, **el legislador debió justificar con claridad el destino de los recursos.**

Solicita también que se considere de manera análoga lo resuelto por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al resolver el amparo en revisión 381/2019, en el que determinó procedente conceder el amparo al considerar que en el presupuesto de Baja California se omitió señalar las cantidades para cumplir con el fin extrafiscal, al ser la educación un rubro importante.

• **Cuarto agravio.** La sentencia recurrida es ilegal en el apartado en que se analizó la definición de "venta final", así como respecto a que la venta objeto del impuesto es la que realiza cualquier persona física o moral al último adquirente para su consumo, también por cuanto a que la norma no genera incertidumbre sobre el momento de causación; lo anterior, en principio –por cuanto hace a la definición de venta final– porque **se dejó de observar que respecto de los elementos que forman parte esencial del impuesto, no es válida la remisión tácita a una ley federal ni a una jurisprudencia** (tal como acontece en el caso



para definir "venta final") como lo hizo la juzgadora, lo que estima encuentra soporte de manera análoga en la jurisprudencia IV.1o.A.J/3 (10a.), de rubro: "IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL HACER UNA REMISIÓN TÁCITA DE LA BASE DEL IMPUESTO A UNA LEY FEDERAL QUE NO PREVEÉ EL CÁLCULO DEL TRIBUTO."

En ese sentido, también **es incorrecto que para fijar la definición de referencia se haya recurrido a una jurisprudencia que versa sobre el impuesto a la venta final al público en general de gasolinas o diésel.**

Además, al no haberse definido con claridad el concepto "venta final" que forma parte de un elemento esencial de la contribución combatida, se viola el principio de seguridad jurídica.

Lo anterior transgrede los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque no otorgan certeza a los contribuyentes del momento en que deberá causarse el impuesto como consecuencia de que la ambigüedad de su definición derivada de lo dispuesto en los artículos 164 Bis, 164 Bis 1 y 164 Bis 4, del Código Fiscal de la Ciudad de México, así como la fracción II del artículo segundo de las reglas de carácter general impugnadas, no genera certidumbre de qué venta es la que debe considerarse para determinar si el impuesto fue causado o no.

Sostiene que no es válido que el legislador local pretenda hacer una "remisión implícita" a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios respecto a las definiciones de conceptos esenciales del impuesto y que no es óbice que el artículo 10-D, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal establezca que resultan aplicables las definiciones establecidas en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, porque en este tema no es aplicable la supletoriedad sino que la legislación local que regula el impuesto debe ordenar la remisión expresa a dicha ley para establecer las definiciones.



• **Quinto agravio.** Estima ilegal que en la sentencia se haya determinado que el establecimiento de la tasa del 4.5% deriva de lo dispuesto en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que **se perdió de vista que lo efectivamente planteado fue que ni la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 10-C, fracción II, ni el impuesto reclamado, toman en consideración la graduación alcohólica de las bebidas, lo que implica no considerar un factor fundamental para la determinación del precio de las mismas**, propiciando que los contribuyentes estén obligados a considerar una base gravable fija que no atiende a su verdadera capacidad contributiva; hecho que vulnera el principio de proporcionalidad tributaria al gravar de la misma forma toda venta final de bebidas con contenido alcohólico, sin importar la graduación alcohólica.

Afirma que en términos de lo resuelto por la Primera Sala en el amparo en revisión 66/2006, la existencia de diferentes cuotas en el sistema tributario se presenta como un instrumento fundamental que tiene como finalidad imponer un menor impuesto a cargo de los contribuyentes con menor capacidad económica y uno mayor para los de mayor capacidad; lo que se corrobora con la interpretación en sentido contrario de las jurisprudencias de rubro: "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA AL ESTABLECER DIVERSAS TASAS CON BASE EN LA GRADUACIÓN ALCOHÓLICA DE LOS PRODUCTOS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2002, 2003 Y 2004)." e "IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 11, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY RELATIVA, AL DETERMINAR EL MECANISMO PARA EL CÁLCULO DE LA BASE GRAVABLE DEL TRIBUTO, NO INFRINGE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1998).", en que se sostuvo que no contraviene el derecho fundamental de proporcionalidad tributaria el hecho de que se impongan distintas tasas para la enajenación de bebidas alcohólicas dependiendo de su graduación alcohólica para efectos del impuesto especial sobre producción y servicios y que el gravamen de dicho impuesto se incrementa en la medida en que aumenta la graduación alcohólica y con ello el precio del producto, lo cual sirve para calcular la base del impuesto, respectivamente.



• **Sexto agravio.** Considera que es incorrecto sostener que la facultad tributaria otorgada por el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal no se autoriza sobre el mismo objeto, pues **mientras en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios es la enajenación en general, en las normas del impuesto impugnadas no se permite gravar cualquier enajenación, sino solamente la venta o consumo final**, y así concluir que no se vulnera el principio de proporcionalidad tributaria al no actualizarse una doble tributación sobre la fuente de riqueza gravable ni su aplicación en dos o más etapas del proceso. Lo anterior, porque en términos de los artículos 164 Bis a 164 Bis 6 del Código Fiscal de la Ciudad de México y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, ambos gravan el mismo objeto.

Así, contrario a lo resuelto, al no definirse en los preceptos del impuesto impugnado el concepto de "venta final", **se grava toda la cadena de comercialización**, se violenta el principio de proporcionalidad tributaria y se actualiza una doble tributación sobre la misma fuente de riqueza.

• **Séptimo agravio.** Es ilegal que en la sentencia se afirme que aun cuando en la Ley de Coordinación Fiscal no se prevea el faltante de inventario o el consumo propio de las bebidas como un supuesto equiparable a la venta final, las Legislaturas Locales están facultadas para legislar en la materia que no está expresamente reservada a la Federación, toda vez que dejó de atender que los artículos 10-C y 10-D de dicha ley, son los que establecen los parámetros que deberán seguir las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para establecer tributos como el impugnado.

Además, si bien las Legislaturas Locales tienen facultad para establecer gravámenes exclusivamente sobre la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, **no la tienen para hacerlo sobre el faltante de inventario o consumo propio, por lo que es contrario a derecho que el faltante de inventarios deba considerarse para la determinación del impuesto, porque éste no implica una venta y/o consumo de bebidas alcohólicas.**

Alega que tampoco es correcto concluir que la relación detallada de todas las bebidas con contenido alcohólico lleve implícito que el faltante de su inven-



tario se considere que fueron vendidas al adquirente final, porque **no todo el faltante de inventario debe atribuirse a que existió una venta final de producto, considerando que puede haber robo o pérdida del mismo, hechos que son ajenos totalmente al gravamen del tributo.** En su concepto, lo anterior se apoya en diversas consideraciones de la sentencia del juicio de amparo 971/2013 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, así como el amparo en revisión 516/2014 del índice del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito y el juicio de amparo 307/2014 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit.

También estima incorrecto que la sentencia sostenga que quien debe cubrir el impuesto es el adquirente final en tanto que el objeto del gravamen es la venta final al público en general, ya que los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal establecen los parámetros que deben seguir las entidades para establecer los gravámenes exclusivamente sobre la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, no así sobre el consumo propio. Lo que considera se fortalece con las consideraciones del juicio de amparo 307/2014 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit. Aunado a lo anterior, afirma que **si bien es cierto que el objeto del impuesto es la venta de bebidas con contenido alcohólico, los sujetos son las personas físicas y morales que realicen la venta de bebidas alcohólicas y su base el valor de enajenación, esto es, los sujetos y la base se encuentran relacionados únicamente con la venta de bebidas alcohólicas, por lo que es ilegal equiparar la "venta final" al "consumo propio".**

• **Octavo agravio.** Respecto de la inoperancia decretada por la Jueza federal en relación con los conceptos de violación en que la entonces quejosa se dolió de diversas violaciones al procedimiento legislativo, considera que es incorrecta la conclusión porque **no hizo depender la ilegalidad de la falta de distribución de los dictámenes con cuarenta y ocho horas de anticipación antes de la sesión correspondiente, sino del hecho de que el decreto deriva de un proceso legislativo en el que se presentaron vicios con potencial in-**



validatorio, específicamente por cuanto hace a la falta de distribución del dictamen o dictámenes con la anticipación prevista en el artículo 118 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México y la dispensa de ese trámite no se justificó con una razón de urgencia.

Sobre esa base, afirma que no se resolvió a partir de lo que efectivamente fue planteado en la demanda y que hizo referencia a diversos precedentes de aplicación analógica (acción de inconstitucionalidad 36/2013, en la controversia constitucional 63/2016 y la reciente resolución de la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas), mismos que deben ser considerados en esta oportunidad.

5. **Recursos de revisión adhesiva.** La jefa de Gobierno y la secretaria de Administración y Finanzas,⁷ ambas de la Ciudad de México, así como el presidente de la República,⁸ interpusieron recurso de revisión adhesiva, respectivamente.

6. **Resolución del Tribunal Colegiado.** En su oportunidad, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dictó resolución⁹ en la que determinó:

- En el considerando segundo determinó que tanto el recurso de revisión principal como los adhesivos resultaron oportunos.

- En el considerando cuarto **desestimó el agravio primero de la revisión principal, relacionado con lo incorrecto del sobreseimiento** decretado por la Jueza de Distrito respecto de la recaudación del impuesto atribuido a la secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, al estimar que resultaba inoperante porque a través del recurso de revisión no es posible alegar violaciones a derechos fundamentales por parte de los Jueces de Distrito, ya que su finalidad es determinar si la resolución del Juez es legal o no.

- Asimismo, estimó infundado el argumento relativo a la insuficiencia de la negativa por parte de dicha autoridad para que la Jueza sobreseyera, porque en

⁷ Escrito presentado el dieciséis de febrero de dos mil veintiuno.

⁸ Escrito presentado el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno.

⁹ De doce de agosto de dos mil veintiuno.



el caso no es posible determinar la certeza del acto que la quejosa le atribuye a dicha autoridad porque reclamó la constitucionalidad de los artículos 164 Bis al 164 Bis 6 del Código Fiscal de la Ciudad de México en su carácter de autoaplicativo, por lo que aun cuando la ley le otorga facultades para recaudar impuestos, no ha realizado cobro a la quejosa por concepto del impuesto impugnado.

- También destacó que la Jueza de Distrito no omitió el estudio de causales de improcedencia hechas valer ni advirtió oficiosamente la actualización de alguna.

- Enseguida, sostuvo que no se actualizaba alguna de las hipótesis de competencia delegada a los Tribunales Colegiados de Circuito en términos del Acuerdo General Número 5/2013 para conocer de la inconstitucionalidad de los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que reservó jurisdicción a este Máximo Tribunal para pronunciarse al respecto.

7. Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recibidos los autos, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación turnó el expediente a la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek y ordenó su remisión a la Segunda Sala de este Alto Tribunal,¹⁰ en virtud de que la materia del asunto corresponde a su especialidad.

8. Avocamiento. Posteriormente, la presidenta de la Segunda Sala instruyó el avocamiento del presente asunto y ordenó enviar los autos a la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek para la elaboración del proyecto de resolución y se diera cuenta de este a la respectiva Sala.¹¹

I. COMPETENCIA

9. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo;

¹⁰ Acuerdo de dos de septiembre de dos mil veintiuno.

¹¹ Mediante acuerdo de diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno.



y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno,¹² en relación con lo previsto en los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

10. Por lo que hace a la competencia, así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa; en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

II. OPORTUNIDAD

11. Resulta innecesario analizar la oportunidad de los recursos principal y adhesivos, toda vez que dicho presupuesto procesal ya fue estudiado por el Tribunal Colegiado de Circuito remisor, en la resolución de doce de agosto de dos mil veintiuno.¹³

12. Por lo que hace a la oportunidad, así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los

¹² Conforme al artículo **quinto transitorio** del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; el presente asunto se resolverá conforme a la ley vigente al momento de su inicio:

"Transitorios

"...

Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

¹³ Considerando segundo, localizado en las páginas 24 a 27 de la sentencia.



Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa; en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

III. LEGITIMACIÓN

13. Por cuanto hace a la legitimación, el recurso de revisión principal fue interpuesto por Andrés Yarto de Fuentes, quien compareció como autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, personalidad que fue reconocida por la Jueza de Distrito;¹⁴ por ende, se le reconoce la legitimación para promover el presente recurso de revisión.

14. Por otra parte, uno de los recursos adhesivos fue suscrito por Edgar Christian Cruz Ramos, subprocurador de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal de la Ciudad de México, en representación de la jefa de Gobierno y de la secretaria de Administración y Finanzas, ambas de la Ciudad de México, quien actuó con fundamento en los artículos 40, 41, 43, 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, numeral 5, 32, apartado C, 33, numeral 1 y trigésimo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México vigente a partir del diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho; 7, 8, 11, fracción I, 12, 13, 16, fracción II, 18, 20, fracción XXI y 27, fracciones VII y X, así como los transitorios octavo, décimo y décimo noveno de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Administración Pública de la Ciudad de México vigente a partir del primero de enero de dos mil diecinueve; 6 y 7, fracciones II, III, IV y VI, del Código Fiscal de la Ciudad de México, así como los artículos 1, 2, 3 y 7, fracción II, inciso c), numeral 2 y 94, fracciones II, V, VIII y IX, del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo de la Administración Pública de la Ciudad de México vigente a partir del dos de enero de dos mil diecinueve, conforme a los cuales se encuentra legitimado para actuar en representación de las referidas autoridades responsables.

15. Asimismo, Salvador Juárez Galicia, director general de Amparos contra actos administrativos, en suplencia por ausencia del subprocurador fiscal federal de Amparos y por ausencia del director general de Amparos contra

¹⁴ Auto de veintitrés de enero de dos mil veinte dictado en los autos del juicio de amparo 68/2020.



leyes, interpuso revisión adhesiva en representación del presidente de la República. Dicho funcionario se encuentra legitimado para interponerlo, con fundamento en los artículos tercero, fracción VI, numeral 7, del acuerdo general por el que se establecen las reglas a que se sujetará la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en todos los trámites previstos en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado B, fracción XXVIII, incisos a) y b), 72, fracción II Bis y 105, octavo párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

16. Lo anterior, aunado a que dichos funcionarios fueron quienes rindieron los informes justificados en representación de las referidas autoridades, cuya calidad fue reconocida por la Jueza de Distrito.¹⁵

17. Por lo que hace a la legitimación, así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa; en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

IV. ESTUDIO DE FONDO

IV.1. Precisión de la litis.

18. Conviene precisar que no será materia de estudio en esta instancia, el primer agravio vertido por la recurrente principal; lo anterior dado que el análisis correspondiente fue abordado en la resolución dictada por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

19. Ahora bien, de conformidad con los antecedentes narrados, en el presente asunto corresponde resolver a esta Segunda Sala sobre la constitucionalidad de los artículos 10-C y 10-D, ambos de la Ley de Coordinación Fiscal, por tratarse de un ordenamiento de carácter federal, mientras que al Tribunal Colegiado remisor le compete conocer acerca de la constitucionalidad de los artículos

¹⁵ Mediante autos de cinco y doce de marzo de dos mil veinte, respectivamente.



"164 Bis a 164 Bis 6 del Código Fiscal de la Ciudad de México, así como respecto de las 'Reglas de carácter general para la operación y el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia del impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico'."

20. Lo anterior, porque si bien la parte quejosa reclama el sistema normativo compuesto por diversos instrumentos jurídicos tanto locales como federales, no menos cierto es que de conformidad con el punto cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito resolver de los recursos de revisión en los que subsista el tema de constitucionalidad de leyes locales, como en el caso lo son las normas reclamadas del Código Fiscal de la Ciudad de México.

21. Además, si bien se cuestiona la validez de un sistema normativo, también es cierto que sólo son algunos de los argumentos vertidos tanto en la demanda de amparo como en el recurso de revisión los que están encaminados a evidenciar la pretendida inconstitucionalidad de normas federales como las reclamadas de la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo conocimiento compete a esta Suprema Corte, por lo cual basta que este Alto Tribunal agote el estudio de los temas de su competencia.

22. Adicionalmente debe decirse que las normas reclamadas del Código Fiscal de la Ciudad de México así como de las "*Reglas de carácter general para la operación y el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia del impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico*", derivan precisamente del ejercicio de la facultad legislativa prevista en los numerales 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que primeramente debe analizarse la constitucionalidad de esas disposiciones y, posteriormente, lo relativo a las demás normas integrantes del sistema normativo cuestionado.

23. Similar postura fue adoptada por esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 990/2015,¹⁶ en el cual se reclamó el sistema normativo integrado por

¹⁶ Sentencia recaída al amparo en revisión 990/2015, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: José Fernando Franco González Salas, 13 de enero de 2016.



los artículos 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal y 70A a 70H de la Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes, mediante el cual se implementó en esa entidad un tributo local sobre bebidas alcohólicas.

IV.2. Estudio del segundo agravio en la parte relacionada con la ilegalidad del fallo recurrido por variar la litis y concluir que las entidades federativas pueden establecer impuestos en materias reservadas a la Federación.

24. Precisado lo anterior, esta Segunda Sala analiza el planteamiento contenido en el **segundo de los agravios propuestos, únicamente en la parte en que se afirma la ilegalidad de la sentencia recurrida por haber interpretado incorrectamente lo expresado en la demanda de amparo en cuanto a la competencia exclusiva de la Federación para establecer impuestos en materia de bebidas alcohólicas.** Lo anterior, pues tal tópico involucra determinar si la Ciudad de México cuenta o no con atribuciones para establecer el tributo controvertido, lo que, de resultar fundado, haría nugatorio el análisis de los restantes planteamientos expuestos, incluido el relacionado con las supuestas violaciones atribuidas al procedimiento legislativo de las normas controvertidas.

25. Para emprender el estudio de tal punto de agravio, debe precisarse que de la lectura de la demanda de amparo se sigue que la parte quejosa expresó en los conceptos de violación identificados como primero y tercero de la demanda de amparo, en lo que se refiere a la supuesta invasión de competencias, lo siguiente:

- Primer concepto de violación:

Las disposiciones reclamadas son contrarias a los artículos 73, fracción VII y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de establecer un impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico, pese a que **la facultad para establecer el tributo sobre dicha materia le corresponde a la Federación.**

En términos de los artículos 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la enajenación de bebidas alcohólicas está gravada por



la autoridad federal mediante la referida ley, de tal suerte que las normas cuestionadas gravan esa misma actividad, no obstante que la Federación es quien constitucionalmente tiene reservada tal potestad tributaria específica.

Si bien el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establece la facultad a las entidades federativas, a fin de expedir disposiciones legales que gravan la venta o consumo final de bienes, como la enajenación de bebidas alcohólicas dentro de sus territorios; lo cierto es que dicha disposición legal no puede estar por encima de los preceptos constitucionales, en concreto, de lo establecido en los dispositivos 73 y 124.

Al otorgar a los Estados una facultad en materia impositiva ya ejercida por la Federación, los preceptos controvertidos en relación con los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal (como parte del sistema normativo reclamado), resultan contrarios a lo establecido por los preceptos constitucionales 73 y 124.

Al prever la posibilidad de que las entidades federativas incorporen un impuesto a la enajenación de bebidas dentro de sus territorios, el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, del cual deriva el marco legal impugnado, contraviene lo dispuesto en los numerales 73, fracción VII y 124 de la Constitución, que delimitan de manera precisa la competencia tributaria de los niveles de Gobierno Federal y Estatal, sin ser posible que tan sólo con un fin recaudatorio se pretenda pasar por alto la directriz constitucional aludida.

Además, al estar vigente la obligación de pago del impuesto local creado al amparo del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, se contraviene el Pacto Federal, que precisamente pone un límite a la potestad tributaria, a fin de que no concurren dos niveles de gobierno a gravar actos que son facultad exclusiva de alguno de ellos, en el caso, de la Federación, al ejercer dicha facultad exclusiva a través de la creación del impuesto especial sobre producción y servicios (federal) sobre la enajenación de bebidas alcohólicas.

- Tercer concepto de violación:



Los artículos reclamados violan los derechos de legalidad y seguridad jurídica **porque el sistema jurídico impugnado grava bienes que se encuentran reservados a la Federación**, por lo que existe una invasión de esferas de competencia tributaria.

26. Por su parte, en la sentencia ahora recurrida, en cuanto a esos argumentos, se expresó, en esencia, lo siguiente:

La Jueza de Distrito estimó que no asistía razón a la parte quejosa pues el sistema normativo controvertido, en particular lo previsto en los artículos 164 Bis a 164 Bis 6 del Código Fiscal de la Ciudad de México, así como de las referidas reglas, tiene su origen en lo establecido en los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, conforme a los cuales las entidades federativas pueden establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, lo cual está limitado a que tal facultad tributaria no puede operar respecto de los bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, o que la venta o consumo final gravado no se realice dentro de la entidad de que se trate, de tal suerte que los Estados pueden ejercer tal atribución siempre que no se trate de impuestos locales en las materias previstas en la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal, a saber: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; f) explotación forestal; y, g) producción y consumo de cerveza.

Luego indicó que conforme a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la Federación gravó la enajenación en territorio nacional y/o la importación definitiva de, entre otros, bebidas con contenido alcohólico y cerveza, mientras que en términos del sistema normativo reclamado, en particular del artículo 164 Bis del Código Fiscal Local, están obligadas al pago del impuesto a la venta final de bebidas de contenido alcohólico, las personas físicas y morales que realicen en el territorio de la Ciudad de México, la venta final de bebidas con contenido alcohólico, con excepción de la cerveza, el aguamiel y productos derivados de su fermentación ya que se encuentra expresamente reservado a la Federación, siendo la tasa de ese impuesto, el 4.5% sobre el precio de venta final, sin incluir el impuesto al valor agregado ni el impuesto especial sobre producción y servicios.



A partir de lo anterior se estableció que el artículo 124 constitucional dispone lo relativo a la distribución de facultades legislativas en materia tributaria, de tal suerte que las que no estén expresamente reservadas a la Federación (como sucede con las contenidas en la fracción XXIX del artículo 73), se entienden reservadas a las entidades federativas, siendo que las facultades genéricas, como las previstas en la fracción VII del numeral 73 constitucional, no son exclusivas de la Federación, sino que concurren con las de los Estados y se refirió que en términos de lo previsto en los artículos 117 y 118 constitucionales, las entidades federativas no tienen prohibición para ejercer la facultad legislativa en materia tributaria, por lo que tal atribución puede ser concurrente salvo en las materias previstas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Posteriormente la juzgadora precisó que en términos de los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas pueden establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el entendido de que dicha facultad no podrá operar respecto de los bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, por lo que contrario a lo aducido por la quejosa, no existe la invasión de competencias atribuida al Congreso de la Ciudad de México, ya que tal entidad sí puede legislar en materia tributaria sobre bebidas de contenido alcohólico, pues no se trata de una materia reservada en forma exclusiva a la Federación en términos de lo previsto en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional y sin que resulte relevante que la Federación haya gravado esos bienes mediante la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, pues aunque ambos impuestos inciden en la misma fuente, ésta puede ser gravada por varios tributos simultáneamente, pero a partir de distintos puntos de vista, siendo que en el caso, la Federación gravó la enajenación en general, mientras que la autoridad local, a través del impuesto controvertido, gravó la venta o consumo final de bebidas con contenido alcohólico.

27. En la parte que se analiza del **segundo de los agravios propuestos**, la quejosa y recurrente afirma que en la sentencia recurrida se interpretó incorrectamente lo expresado en la demanda en cuanto a la supuesta invasión de competencias atribuida a las autoridades de la Ciudad de México pues en ningún momento se cuestionó la existencia de facultades concurrentes en materia tributaria, sino que lo efectivamente expuesto fue que las normas reclamadas violan



el sistema nacional de coordinación fiscal al invadir la competencia de la Federación ya que las normas locales controvertidas recaen en un bien el cual ya está gravado por la Federación y, por tanto, no es posible que las entidades locales establezcan un impuesto idéntico o que tenga similares elementos, por lo que a partir de esa apreciación incorrecta, la conclusión alcanzada también resulta indebida y amerita que el tribunal revisor corrija tal inconsistencia y se analice lo efectivamente planteado.

28. Sentado lo anterior, el argumento que se analiza resulta **infundado**, pues contrariamente a lo expresado por la recurrente, en la sentencia de amparo no se varió lo expresado en la demanda de amparo.

29. Como claramente se advierte, mediante lo expresado en el primero y tercer concepto de violación, la parte quejosa trató de demostrar la inconstitucionalidad del sistema normativo integrado por los artículos 164 Bis a 164 Bis 6, del Código Fiscal de la Ciudad de México, así como de las "*Reglas de Carácter General para la operación y el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia del impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico*" y de los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, al considerar que el impuesto local previsto en esas normas invade las atribuciones que en materia impositiva tiene el Congreso de la Unión en términos de lo previsto en los artículos 124 y 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por ende, el problema planteado consistía en determinar si al emitir el marco normativo relativo al impuesto local sobre bebidas alcohólicas, las autoridades de la Ciudad de México invadieron las atribuciones que en materia impositiva tiene la Federación, quien en términos de lo previsto en la fracción VII del artículo 73 constitucional y 1 y 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, estableció un impuesto sobre la enajenación o importación de bebidas alcohólicas.

30. Al dar respuesta al planteamiento propuesto, la juzgadora federal refirió cómo se compone el sistema de competencias legislativas en materia tributaria y destacó que sólo corresponde a la Federación legislar en forma exclusiva sobre las materias previstas en el artículo 73 constitucional y, en materia tributaria, en los supuestos previstos en la fracción XXIX de tal numeral, siendo que por virtud de lo previsto en los artículos 117, 118 y 124 constitucionales, es posible que las



entidades federativas igualmente legislen en esa materia pero a condición de que ello no coincida con los supuestos previstos en forma exclusiva para la Federación. Así, se estimó que los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, de los cuales deriva el sistema normativo impugnado, así como el propio sistema controvertido, corresponden al ejercicio de la facultad legislativa en materia tributaria que en forma concurrente permite tanto a la Federación como a las entidades federativas establecer impuestos sobre un mismo bien o producto, pero distinguiéndose porque el tributo reclamado recae sólo en la venta o consumo final de bebidas alcohólicas, mientras el impuesto federal grava la enajenación general de esos bienes, por lo que aunque la fuente es coincidente, en realidad se gravan actividades distintas entre sí.

31. A partir de lo explicado, es claro que en la sentencia recurrida **no se varió lo planteado** en la demanda de amparo pues, como se ha explicado, lo aducido por la empresa quejosa implicaba analizar si el impuesto establecido por el Congreso de la Ciudad de México invadía las atribuciones legislativas de la Federación en materia tributaria, para lo cual era indispensable distinguir las facultades exclusivas de la Federación así como determinar si existen o no facultades exclusivas en materia tributaria para las Legislaturas Locales, o bien, si existe concurrencia de atribuciones en ciertos supuestos y, en el caso, la juzgadora acertadamente concluyó que el sistema normativo que compone el tributo reclamado se desarrolla dentro de un marco de concurrencia de atribuciones entre la Federación y las entidades federativas.

32. En efecto, las consideraciones contenidas en el fallo recurrido son sustancialmente coincidentes con lo expresado por esta Sala al resolver el amparo en revisión 872/2019,¹⁷ en donde al analizar si las entidades federativas están en posibilidad de establecer impuestos locales en materia de juegos y sorteos, medularmente sostuvo lo siguiente:

- Conforme a la doctrina constitucional tributaria emitida por este Alto Tribunal, existe una regla general de que tanto la Federación como las Entidades

¹⁷ Sentencia recaída al amparo en revisión 872/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: José Fernando Franco González Salas, 4 de marzo de 2020.



Federativas, incluida la Ciudad de México, concurren en sus facultades, en el respectivo ámbito de sus competencias, para el establecimiento de contribuciones en términos del artículo 73, fracción VII, y 124 de la Constitución Federal, con excepción de las facultades concretas y exclusivas para gravar por parte de la Federación, así como las prohibiciones expresas para las entidades federativas, de tal suerte que en términos del artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos; aguamiel; explotación forestal; así como producción y consumo de cerveza, entre otros.

• En términos de los artículos 117 y 118¹⁸ de la Constitución Federal, los Estados no pueden gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su

¹⁸ Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

"II. (Derogada, D.O.F. 21 de octubre de 1966)

"III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

"VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases



territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; y gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice; además de que no pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

• La interpretación armónica de los artículos 73, fracción VII, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal conduce a concluir que **no corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión establecer contribuciones; por el contrario, cada**

que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

"Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

"II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

"III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República."



uno de los niveles de gobierno, dentro de sus respectivas competencias, están facultados para establecer y hacer efectivos los gravámenes que sean necesarios para cubrir las erogaciones señaladas en su presupuesto, siempre que no se trate de las exclusivas para la Federación, de las prohibidas para las entidades federativas o de las reservadas para éstas.

• La facultad del Congreso de la Unión para legislar en determinada materia, no necesariamente corresponde a la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre ciertos rubros pues la intención del Constituyente fue distinguir y separar en dos apartados, aspectos distintos de la materia competencial del Congreso de la Unión, como es el general, consistente en la labor legislativa en determinada materia o sector, y el específico, relativo a la imposición de contribuciones, de modo que **la facultad federal para legislar en determinada materia, no conlleva una potestad tributaria exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre cualquier cuestión propia de la materia que se regula;** es decir, **el hecho de que exclusivamente la Federación pueda legislar sobre alguna materia no significa que las entidades federativas no puedan ejercer sus atribuciones tributarias sobre determinados sujetos u objetos reglamentados por una norma federal o general.**

33. En el caso conviene tener en consideración lo previsto en los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales disponen:

(Adicionado, D.O.F. 21 de diciembre de 2007)

"Artículo 10-C. **Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,** sin que se considere un incumplimiento de los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley ni de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en adición a los impuestos a que hace referencia el artículo 43 de este último ordenamiento, **podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos siguientes:**

"I. No se establezcan tratamientos especiales de ningún tipo.



"II. La tasa única aplicable sea del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien de que se trate.

"III. La base no incluya los impuestos al valor agregado ni especial sobre producción y servicios.

"IV. El impuesto no sea acreditable contra otros impuestos locales o federales.

"V. No se traslade en forma expresa y por separado el impuesto a las personas que adquieran los bienes. El traslado del impuesto deberá incluirse en el precio correspondiente, sin que se considere que forma parte del precio de venta al público, ni se entienda violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.

"VI. El impuesto se cause en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y sobre el monto que de ellos se perciba.

"VII. El impuesto no se aplique en dos o más etapas del proceso de comercialización.

N. de E. en relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

"VIII. (Derogada, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

"Las entidades podrán convenir con el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que los impuestos locales que en términos de este artículo, en su caso, establezca la entidad, se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta identificados por entidad.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. Tratándose del Distrito Federal, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales."

(Adicionado, D.O.F. 21 de diciembre de 2007)

"Artículo 10-D.- Para los efectos de lo previsto en el artículo 10-C de esta ley, se estará a lo siguiente:



"I. Serán aplicables las definiciones establecidas en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

N. de E. en relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Reformada, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

"II. Se considerará que la venta o consumo final de los bienes se efectúa en el territorio de una entidad cuando en el mismo se realice la entrega de los mismos por parte del productor, envasador, distribuidor o importador, según sea el caso, para su posterior venta al público en general o consumo."

34. De los preceptos legales transcritos se desprende que ambos fueron incorporados a la Ley de Coordinación Fiscal mediante decreto legislativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil siete y que, conforme a los mismos, las entidades federativas podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, con la limitante de que tal facultad no opera respecto de los bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación (como son los previstos en el numeral 5 de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional), por lo que las Legislaturas Estatales pueden establecer los impuestos que estimen convenientes para cubrir el gasto público, a condición de que no se trate de impuestos locales en las materias previstas en la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal.

35. Cabe precisar que aunque el reclamo de la parte quejosa está dirigido a cuestionar la pretendida inconstitucionalidad de los dos preceptos transcritos, **lo cierto es que de los argumentos esgrimidos en la demanda de amparo se obtiene con claridad que en realidad combate el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, en particular en su primer párrafo**, por cuanto dicha norma se refiere a la posibilidad de que las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal puedan establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate.



36. Ahora bien, respecto del precepto legal efectivamente cuestionado, esta Segunda Sala ha sostenido lo siguiente:

• **Acción de inconstitucionalidad 29/2008.**¹⁹ En ese asunto se analizó, en lo que interesa, la constitucionalidad del decreto por el cual se incorporaron, entre otros, los artículos 10-C y 10-D, a la Ley de Coordinación Fiscal, así como el artículo 2o.-A, fracción II, penúltimo párrafo, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el cual permitía que la aplicación de las cuotas federales a la venta final de gasolina y diésel se suspendiera en el territorio de aquellas entidades federativas que, en uso de la facultad que les confiere el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, establezcan impuestos locales a la venta o consumo final de gasolina y diésel. Al analizar la constitucionalidad del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, el Tribunal Pleno concluyó que, en principio, tal numeral respeta las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para imponer contribuciones pues expresamente señala que los Estados podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios *"siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación"*; sin embargo, **en la fracción VIII (sic) de esa norma** (en el texto controvertido y analizado) **se previó la posibilidad de gravar por parte de las entidades federativas, la venta o consumo final de gasolina y diésel** a pesar de que la imposición tributaria que recae sobre tales productos puede hacerla privativamente la Federación.

Ante ello, se concluyó que tal norma vulnera las facultades exclusivas y excluyentes otorgadas por la Constitución Federal al Congreso de la Unión para establecer tributos en relación con los productos derivados del petróleo, lo cual motivó la declaratoria de invalidez de ese precepto,²⁰ así como por extensión del artículo 10-D, fracción II, de esa norma, en la porción normativa de su primer párrafo que señala **"Salvo que se trate de gasolina y diésel"**.

¹⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 29/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: José Fernando Franco González Salas, 12 de mayo de 2008.

²⁰ Porción normativa derogada mediante decreto legislativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece.



• **Amparo en revisión 198/2010.**²¹ En dicho asunto se determinó que esos preceptos no invaden la esfera de competencia de las Legislaturas Locales ni transgreden su soberanía en materia impositiva, pues por virtud de ellos no se les constrañe a que indefectiblemente emitan una norma tributaria respecto de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada en el ámbito federal mediante la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sino que esas normas respetan sus facultades legislativas y dejan abierta la posibilidad a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para que, si así lo desean, legislar en esas materias, con la posibilidad de que ello no se considere un incumplimiento a los convenios de adhesión por virtud de la renuncia a ejercer su potestad tributaria respecto de esos bienes a cambio de una participación en sus rendimientos, siempre que no se trate de las materias reservadas a la Federación.

Del proceso legislativo por el cual se incorporaron tales preceptos a la Ley de Coordinación Fiscal se obtiene que tal inclusión buscó ampliar las potestades tributarias de los Congresos Locales sin mermar las finanzas públicas federales y aumentar los ingresos de las entidades federativas a efecto de disminuir su dependencia de las transferencias de recursos federales, por lo que se plantearon nuevas facultades tributarias para las entidades federativas pero sin transgredir los convenios de adhesión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, **siempre que se trate de impuestos locales a la venta final de los bienes que sean objeto de gravamen conforme a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y no así de los bienes reservados a la Federación.**

Así, los numerales precisados no invaden las esferas competenciales distribuidas en la Constitución Federal relacionadas con la potestad tributaria en los ámbitos federal y local, puesto que el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal expresamente señala que los Estados podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios "... **siempre que**

²¹ Sentencia recaída al amparo en revisión 198/2010, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Luis María Aguilar Morales, 14 de julio de 2010.



no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación ...", por lo que la imposición tributaria local no puede recaer sobre los productos respecto de los cuales exclusivamente corresponde legislar al Congreso de la Unión.

Al emitir la Ley de Coordinación Fiscal, específicamente por lo que se refiere a sus artículos aquí impugnados 10-C y 10-D, el Congreso de la Unión actuó dentro de su esfera competencial sin invadir la esfera local porque si bien estableció que las Legislaturas Locales pueden establecer impuestos a la venta o consumo final en las materias reguladas por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, **tal situación es permitida bajo el orden constitucional siempre que no se trate de las materias reservadas a la Federación.**

El hecho de que el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezca distintos requisitos que deberán observar las Legislaturas Locales en caso de establecer tributos con base en lo previsto en esa norma, no invade la potestad legislativa de las entidades federativas pues tal norma se refiere a la posibilidad de establecer normas generales en las materias que son concurrentes con la Federación, sin que se permita que recaigan sobre el mismo objeto tributario, evitando así una doble o múltiple imposición, **aunque sí inciden sobre la misma fuente**, lo cual no es incorrecto ya que ésta, por su propia naturaleza, **puede ser gravada por varios tributos a la vez desde distintos puntos de vista como lo son la producción, la enajenación, el consumo, etcétera**, sin que ello sea irregular porque **de esta forma en realidad se están gravando tres objetos distintos.**

Así, la facultad tributaria prevista en esa norma consiste en establecer impuestos adicionales locales en las materias que son concurrentes con la Federación, **pero sin que tal atribución se autorice sobre el mismo objeto**, pues mientras **la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios tiene por objeto la enajenación en general**, es posible que las normas derivadas del precepto analizado **no graven cualquier enajenación, sino sólo la venta o consumo final, de ahí que el hecho imponible no sea el mismo y, por ende, tampoco lo sean los contribuyentes.**



• **Amparo en revisión 990/2015.**²² En ese asunto se reclamó el sistema normativo integrado por los artículos 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal y 70A a 70H de la Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes, mediante el cual se implementó en esa entidad un tributo local sobre bebidas alcohólicas. Al conocer del recurso de revisión, esta Segunda Sala exclusivamente conoció de los agravios relacionados con la pretendida inconstitucionalidad del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal y determinó que no asistía razón a la parte quejosa porque la negativa del amparo realizada por el Juez de Distrito fue correcta toda vez que dicha norma no constriñe de manera alguna a que indefectiblemente se emita una norma tributaria respecto de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada en el ámbito federal mediante la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sino que **deja abierta la posibilidad a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para que, si así lo desean, legislar en esas materias, con la posibilidad de que ello no se considere un incumplimiento a los convenios de adhesión por virtud de la renuncia a ejercer su potestad tributaria respecto de esos bienes a cambio de una participación en sus rendimientos**, siempre que no se trate de las materias reservadas a la Federación, que son las previstas en la fracción XXIX del artículo 73 y 131 de la Constitución Federal.

También se refirió que la facultad establecida en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal no ocasiona un quebranto en sus facultades legislativas porque se refiere a la posibilidad de establecer normas generales en las materias que son concurrentes con la Federación, sin que se permita que recaigan sobre el mismo objeto tributario, con lo cual se evita una doble o múltiple imposición, aunque sí es posible la incidencia en la misma fuente, lo cual no es incorrecto ya que, por su propia naturaleza, tal fuente puede ser gravada por varios tributos a la vez desde distintos puntos de vista como lo son la producción, la enajenación, el consumo, etcétera, sin que ello sea irregular porque de esta forma en realidad se gravan objetos distintos.

A partir de lo anterior se concluyó que si bien fueron ampliadas las potestades tributarias de los Estados para legislar en materia de bebidas con contenido

²² Sentencia recaída al amparo en revisión 990/2015, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: José Fernando Franco González Salas, 13 de enero de 2016.



alcohólico, entre otras, lo cierto es que existe una limitante en el ejercicio de esas facultades concurrentes –además de la prohibición en materias reservadas a la Federación– como lo es la relativa al objeto gravado a nivel federal (enajenación, en general), por lo que el ejercicio de la facultad legislativa en materia tributaria por parte de la Federación, en el caso de materias concurrentes, **no agota ni extingue la potestad respectiva en el ámbito de las entidades federativas, pues válidamente pueden gravar la misma fuente de ingresos a condición de que ello sea desde una perspectiva distinta, como lo es la venta o consumo final.**

Así, al otorgar facultades impositivas a las Legislaturas de los Estados respecto de las bebidas con contenido alcohólico, el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal no es contrario a los artículos 73 y 124 constitucionales ni existe invasión de las atribuciones legislativas en materia tributaria conferidas exclusivamente a la Federación, pues en realidad se trata de una facultad concurrente, esquema que surge del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

37. A partir de las ejecutorias reseñadas, se obtienen las premisas siguientes:

- En materia tributaria, constitucionalmente existe un sistema de distribución de competencias legislativas complejo, en el cual se asignan ciertas materias en forma exclusiva a la Federación, Estados y Municipios, las cuales bajo ninguna circunstancia podrán ser ejercidas por algún otro nivel u órgano de gobierno.

- En el caso de las facultades exclusivas en materia tributaria en favor de la Federación se encuentran las previstas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

- A la par de ese sistema de competencias exclusivas, coexiste un sistema de competencias concurrentes derivado de los artículos 73, fracción VII y 124 constitucionales, en el cual es posible que tanto la Federación como las entidades federativas ejerzan la potestad legislativa tributaria a efecto de crear impuestos en sus respectivos ámbitos competenciales, para lo cual deberán sujetarse a las reglas normativamente aplicables.



- Así, cuando ésta permita ser gravada por varios tributos a la vez, es posible que un tributo local recaiga sobre el mismo objeto de un impuesto federal pero a condición de que lo haga desde un ángulo diferente, pues en tal caso aunque existirá coincidencia en la fuente, lo cierto es que al verse ésta desde un punto de vista diferente, el tributo tendrá un objeto igualmente distinto.

- Finalmente, aunque se busca evitar el fenómeno de doble tributación, lo cierto es que constitucionalmente éste no se encuentra prohibido, por lo que en sí mismo no es inconstitucional;²³ máxime cuando la fuente gravada es afectada desde distintas perspectivas.

38. Como se ha señalado, desde la demanda de amparo, la parte quejosa expuso que, en su opinión, el sistema normativo controvertido es inconstitucional por permitir a las Legislaturas Locales normar en materia tributaria que corresponde en forma exclusiva a la Federación (como lo es lo relativo a gravar la venta o consumo final de bebidas alcohólicas) y toda vez que al analizar tal argumento, la Jueza de Distrito atendió no sólo a lo efectivamente planteado en la demanda, sino que igualmente a los precedentes aplicables al caso, en los que se analizó en forma concreta la regularidad constitucional de los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal por cuanto hace a la potestad conferida a las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, entonces es claro que la parte que se analiza del segundo agravio resulta infundada.

²³ "DOBLE TRIBUTACIÓN. EN SÍ MISMA NO ES INCONSTITUCIONAL. Es tendencia de la política fiscal en la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación con el objeto de realizar una efectiva justicia fiscal; sin embargo, éste fenómeno impositivo no está prohibido por ningún artículo de la Constitución Federal de tal suerte que en sí mismo no es inconstitucional. Lo que la Carta Magna prohíbe en su artículo 31, fracción IV, entre otros supuestos, es que los tributos sean desproporcionados, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación.". Jurisprudencia P. 23, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, enero-junio de 1988, Tomo I, Primera Parte, página 139, registro digital: 206079.



39. En efecto, la Jueza de Distrito no sólo no varió lo expuesto desde la demanda (como lo aduce el recurrente principal), sino que en forma correcta acudió a los precedentes que estimó aplicables al caso y en los que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal respecto de planteamientos idénticos o similares al expuesto en el caso concreto y, al advertir que eran aptos para justificar la decisión, los utilizó e invocó para fundamentar el fallo ahora recurrido.

40. En este sentido, ante tal actuar, es claro que las consideraciones expresadas en la sentencia recurrida por cuanto hace a la pretendida inconstitucionalidad de los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal son correctas ya que en forma reiterada, en los precedentes ya invocados en la presente resolución, este Alto Tribunal ha sostenido que el sistema competencial en materia tributaria previsto en la Constitución Federal establece un sistema de competencias exclusivas para la Federación (en su artículo 73, fracción XXIX) y para los Municipios [artículo 115, fracción IV, inciso a), constitucional], pero en forma simultánea se reconoce la existencia de un sistema concurrente en materia tributaria, en el cual las entidades federativas están en posibilidad de establecer impuestos en aquéllas materias en las que no exista una potestad exclusiva de algún otro nivel u órgano de gobierno y siempre que se cumplan con las condiciones legales correspondientes (como lo es que no recaigan sobre el mismo objeto gravado, independientemente de que pueden incidir en la misma cuando ésta permita ser gravada por varios tributos a la vez pero desde distintos ángulos).

41. Asimismo, esta Sala ha sido enfática en señalar que el hecho de que el numeral 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezca los requisitos que debe contener el tributo local creado con base en esa norma en relación con la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, **no implica una transgresión a la soberanía de sus Legislaturas en materia impositiva** porque constitucionalmente se prevé un esquema conforme al cual se desincorporó de la competencia de las Legislaturas Locales la atribución para crear contribuciones que recaigan sobre los objetos gravados por la Federación, pero sin que ello implique una renuncia temporal a la potestad que constitucionalmente les asiste



pues **se les faculta para establecer normas generales en las materias concurrentes con la Federación** (si en ejercicio de su soberanía así lo estiman adecuado), pero sin que se permita que recaigan sobre el mismo objeto tributario, pues **el hecho imponible en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios es la enajenación, en general**, en tanto que **la facultad prevista en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal no está referido a cualquier enajenación, sino sólo la venta o consumo final**, lo que genera que el objeto no sea igual y, por ende, tampoco lo sean los contribuyentes.

42. Lo anterior, al margen de que el impuesto local incida sobre la misma fuente del impuesto especial regulado por la Federación, pues se trata de bienes cuya naturaleza permite ser gravada en forma simultánea por diversos tributos, pero desde perspectivas diferentes.

43. Al caso resultan aplicables los criterios siguientes:

"COORDINACIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 10-C DE LA LEY RELATIVA NO INVADIRÍA LA COMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MATERIA IMPOSITIVA."²⁴

"COORDINACIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 10-C DE LA LEY RELATIVA NO VULNERA LA SOBERANÍA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MATERIA IMPOSITIVA."²⁵

IV.3. Ilegalidad de la sentencia por fundarse en criterios y tesis que no son obligatorios.

44. Por cuanto hace a lo manifestado por la recurrente en el sentido de que la sentencia recurrida es ilegal porque los criterios y tesis utilizados para sustentar esa resolución no son obligatorios, tal planteamiento resulta **infundado** porque si bien es cierto no se trata de criterios con el carácter de jurisprudencia (por reiteración o por contradicción), sino de criterios aislados, lo cierto es que los

²⁴ Tesis 2a. LXXXI/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2010, Tomo XXXII, página 458, registro digital: 164116.

²⁵ Tesis 2a. LXXXII/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 2010, Tomo XXXII, página 459, registro digital: 164115.



asuntos que motivaron la emisión de tales tesis fueron resueltos por esta Segunda Sala, aunado a que son orientadores para el juzgador y, por tanto, al adoptar esos criterios, se garantiza la uniformidad en la interpretación normativa, con lo cual se genera seguridad jurídica para el justiciable.

45. Así, el hecho de que se trate de criterios aislados no obligatorios no resta eficacia a las consideraciones expresadas en el fallo ahora recurrido; máxime cuando éstas son medularmente coincidentes con la postura e interpretación adoptada previamente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV.4. Inaplicabilidad de los criterios sustentados en los amparos en revisión 198/2010 y 990/2015.

46. También resulta **infundado** el planteamiento de la parte recurrente en lo relativo a que lo resuelto en los amparos en revisión 198/2010 y 990/2015 no es aplicable al caso; lo anterior porque como se ha demostrado previamente, en dichos asuntos se analizó, entre otros aspectos, la pretendida inconstitucionalidad del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal (como sucede en la especie, al reclamar dicha norma como parte del sistema normativo controvertido) y en ellos se concluyó que tal precepto se adecua al orden constitucional delineado por los artículos 73, fracciones VII y XXIX y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual hace que las razones expresadas en esas ejecutorias sirvan de guía para sustentar resoluciones de asuntos en los cuales se combate la misma porción normativa por argumentos prácticamente similares, como sucede en el presente caso.

47. Por lo que hace al estudio de fondo, así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa; en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

V. REVISIONES ADHESIVAS

48. En vista de lo expuesto previamente y ante lo infundado de la porción analizada del segundo de los agravios, de conformidad con la jurisprudencia de



rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA.",²⁶ procede **declarar sin materia la revisión adhesiva interpuesta por el presidente de la República.**

49. Misma consideración debe realizarse respecto del **recurso de revisión adhesivo interpuesto por la jefa de Gobierno y la Secretaría de Administración y Finanzas, ambas de la Ciudad de México**, pero únicamente en lo relacionado con los argumentos expresados en el recurso correspondiente respecto de los agravios planteados en el recurso principal en contra de lo resuelto en el fallo recurrido con relación a los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal; lo anterior porque de la lectura de dicho recurso adhesivo se advierte que subsisten agravios relacionados con las demás partes impugnadas mediante el recurso principal y las cuales serán objeto de análisis por parte del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por tratarse de tópicos que competen a dicho órgano.

50. Por lo que hace a las revisiones adhesivas, así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa; en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

VI. RESERVA DE JURISDICCIÓN

51. Dado que esta Segunda Sala ha agotado el estudio de los agravios encaminados a evidenciar la inconstitucionalidad de la ley federal que conforma el sistema normativo reclamado, lo procedente es reservar jurisdicción al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para que resuelva lo que en derecho corresponda respecto de los restantes planteamientos por los que subsiste el recurso de revisión principal y, en su caso, el recurso

²⁶ Tesis 2a./J. 166/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2007, Tomo XXVI, página 552, registro digital: 171304.



adhesivo interpuesto por **la jefa de Gobierno y la Secretaría de Administración y Finanzas, ambas de la Ciudad de México.**

52. Lo anterior en el entendido de que si bien esta Segunda Sala analizó parcialmente el segundo de los agravios expresados por el recurrente principal, ello lo hizo únicamente respecto de los planteamientos vertidos en contra de lo resuelto en el fallo recurrido respecto de los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que el referido tribunal deberá, en su caso, analizar los planteamientos subsistentes en dicho agravio y que estén relacionados con el resto de las normas reclamadas.

53. Por lo que hace a la reserva de jurisdicción del Tribunal Colegiado del conocimiento, así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa; en esas condiciones, este apartado resulta vinculante al constituir precedente obligatorio.

VII. DECISIÓN

54. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar infundados los agravios, no procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Segunda Sala, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a Comercial City Fresko, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable**, en contra de los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal.

TERCERO.—Queda **sin materia** el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el **presidente de la República**, así como **parcialmente sin materia** el diverso



recurso adhesivo interpuesto por la **jefa de Gobierno y la Secretaría de Administración y Finanzas, ambas de la Ciudad de México.**

CUARTO.—Se **reserva jurisdicción** al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase los autos al Tribunal Colegiado de origen. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

COORDINACIÓN FISCAL. EL SISTEMA NORMATIVO INTEGRADO POR LOS ARTÍCULOS 10-C Y 10-D DE LA LEY RELATIVA NO INVADE LA COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR Y ESTABLECER TRIBUTOS SOBRE BIENES CUYA ENAJENACIÓN ESTÉ GRAVADA POR LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto en el cual reclamó la inconstitucionalidad del sistema normativo integrado por los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal y 164 Bis a 164 Bis 6 del Código Fiscal de la Ciudad de México, entre otros, por estimar que dichas normas invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia tributaria, pues se permite establecer un tributo local sobre ciertos bienes que son gravados por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el sistema normativo integrado por los artículos 10-C y 10-D de la Ley de Coordinación Fiscal, no invade la competencia de las autoridades federales para legislar en materia tributaria.

Justificación: El sistema competencial en materia tributaria previsto en la Constitución Federal establece un sistema de competencias exclusivas para la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y para los Municipios (artículo



115, fracción IV), pero en forma simultánea se reconoce la existencia de un sistema concurrente en materia tributaria, en el cual las entidades federativas están en posibilidad de establecer impuestos en aquellas materias en las que no exista una potestad exclusiva de algún otro nivel u órgano de gobierno y siempre que se cumplan las condiciones legales correspondientes. El hecho de que el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezca los requisitos que debe contener el tributo local creado con base en esa norma con relación a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, no implica una transgresión a la competencia de la Federación en materia impositiva, porque constitucionalmente se prevé un esquema conforme al cual las Legislaturas Locales cuentan con facultades para establecer normas generales en las materias concurrentes con la Federación (si en ejercicio de su soberanía así lo estiman adecuado), pero sin que se permita que recaigan sobre el mismo objeto tributario, pues el hecho imponible en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios es la enajenación, en general, en tanto que la facultad prevista en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal no está referida a cualquier enajenación, sino sólo a la venta o consumo final, lo que genera que el objeto no sea igual y, por ende, que tampoco lo sean los contribuyentes; lo anterior, al margen de que el impuesto local incida sobre la misma fuente del impuesto especial regulado por la Federación, pues se trata de bienes cuya naturaleza permite ser gravada en forma simultánea por diversos tributos, pero desde perspectivas diferentes.

2a./J. 18/2022 (11a.)

Amparo en revisión 371/2021. Comercial City Fresko, S. de R.L. de C.V. 2 de febrero de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

Tesis de jurisprudencia 18/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciséis de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PENSIÓN POR VIUDEZ PARA BENEFICIARIOS QUE SE ENCUENTRAN COMO TRABAJADORES EN ACTIVO. EL ARTÍCULO 6, FRACCIÓN XII, INCISO 2), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, QUE IMPIDE DE MANERA TOTAL EL DISFRUTE DE TAL DERECHO, RESULTA INCONSTITUCIONAL POR LESIONAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

AMPARO EN REVISIÓN 183/2021. GINA MARÍA VILLA MUCEL. 10 DE NOVIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: ROBERTO NEGRETE ROMERO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver los autos del asunto indicado al rubro; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes del juicio de amparo.** A Gina María Villa Mucel se le negó el otorgamiento de la pensión por viudez (su esposo Andrés Ramayo Chávez se encontraba pensionado por jubilación al día de su muerte), al estimarse que esa figura es incompatible con la circunstancia jurídica de que ella desempeña un trabajo remunerado e incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

2. SEGUNDO.—**Demanda de amparo indirecto.** Por escrito de demanda presentado el **seis de noviembre de dos mil diecisiete**, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Campeche, la citada persona solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra



la expedición y promulgación de la **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado** de veintiocho de marzo de dos mil siete, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día treinta y uno de marzo de dos mil siete.

3. Asimismo, impugnó el **artículo 12, fracción II, inciso c), del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado** (publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de dos mil nueve), **con motivo de su acto de aplicación en el oficio SP/DPSHT/1193/17 emitido el diez de octubre de dos mil diecisiete**, suscrito por la subdelegada de Prestaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Delegación Campeche, mediante el cual se negó a la quejosa la pensión de viudez por muerte de pensionado.

4. Señalando como autoridades responsables relacionadas con las normas reclamadas a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión por la aprobación y expedición de la citada ley, y al presidente de la República por su promulgación. De este último también se reclamó la expedición del decreto que contiene el reglamento cuestionado.

5. Por lo que hace a la ejecución del acto, se señaló como responsables al **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Delegación Estatal Campeche**, y al **subdelegado de Prestaciones Económicas** de esa misma institución, a quienes se reclamó el primer acto de aplicación del acto legislativo impugnado.

6. En esencia, la peticionaria de amparo desarrolló los siguientes conceptos de violación:

- La norma del reglamento violenta su derecho humano de seguridad y previsión social, así como el de legalidad y seguridad jurídica, pues la negativa de otorgarle la referida pensión constituye un detrimento a sus recursos económicos que no hace una diferenciación correcta entre su ingreso por concepto de salario, de aquel que corresponde a las aportaciones hechas por su esposo fallecido.



Subraya que la pensión por viudez no es una concesión gratuita, pues se trata de un derecho económico que surgió con la muerte del trabajador en favor de su beneficiario, a diferencia de su salario que es una contraprestación que recibe por su trabajo.

- La norma del reglamento restringe incorrectamente su derecho constitucional a la seguridad social con el cual se pretende brindar bienestar y tranquilidad tanto a los trabajadores como a sus familias ante los riesgos a que están expuestos.

Para apoyar sus planteamientos invocó la jurisprudencia 2a./J. 129/2016,¹ de rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, INCISO C), DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.", en donde justamente se determinó la inconstitucionalidad de la norma que ahora cuestiona.

- El oficio a través del cual se le negó el derecho a la pensión por viudez viola las garantías previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues se le pretende privar de sus derechos de manera arbitraria, sin que se sustancie un juicio o procedimiento en su contra, además de que pasa por alto la existencia de jurisprudencia aplicable en el caso.

7. TERCERO.—**Admisión de la demanda y trámite del juicio constitucional.** A través de proveído dictado por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Campeche el **siete de noviembre de dos mil diecisiete**, se admitió a trámite la demanda y se registró con el número de expediente 1532/2017; asimismo, se requirió a las autoridades responsables su informe justificado, se dio la intervención que legalmente compete al agente del Ministerio Público de

¹ Registro digital: 2012981, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 1033.



la Federación de la adscripción; se señaló hora y fecha para la celebración de la audiencia constitucional, la cual se llevó a cabo el **diecisiete de enero de dos mil dieciocho**.

8. CUARTO.—**Sentencia del Juez de Distrito**. El **veintiséis de enero de dos mil dieciocho** se dictó sentencia en la que el Juez otorgó la protección constitucional a la quejosa determinando la inconstitucionalidad de la norma perteneciente al reglamento cuestionado.

9. QUINTO.—**Interposición de los recursos de revisión**. Mediante oficio presentado el siete de febrero de dos mil dieciocho, las autoridades **delegado estatal, subdelegada de Prestaciones y jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene en el Trabajo**, por conducto del **jefe de la Unidad Jurídica, todos de la Delegación Estatal Campeche del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, interpusieron recurso de revisión.

10. SEXTO.—**Trámite del recurso de revisión**. Por cuestión de turno, el medio de impugnación fue remitido al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito y, por auto de **dieciséis de abril de dos mil dieciocho**, lo admitió y registró con el número 159/2018.

11. El Magistrado presidente del citado órgano, en atención al oficio STCC-NO/619/2018, de doce de junio de dos mil dieciocho, suscrito por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, remitió el asunto al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, para el auxilio en el dictado de la resolución respectiva, el cual se radicó por acuerdo de **veintisiete de junio de dos mil dieciocho** con el número 568/2018.

12. SÉPTIMO.—**Dictado de resolución**. El **seis de septiembre de dos mil dieciocho**, el referido Tribunal dictó sentencia en la que resolvió revocar **la sentencia recurrida** y **ordenar la reposición del procedimiento**, en los siguientes términos:

Dejó insubsistente todo lo actuado en el juicio de amparo 1532/2017, al advertir que se incurrió en una violación a las normas que rigen el procedimien-



to en el juicio de amparo, que influyó en la sentencia de amparo, pues no se requirió a la quejosa para que señalara qué preceptos de la ley del instituto eran los que impugnaba, por lo que no se integró de manera correcta la litis.

II. Determinó que se debía prevenir a la quejosa para que manifestara si era su voluntad o no señalar como acto reclamado la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su caso precisar los artículos que en específico se reclamaban, así como si insistía en señalar como autoridades responsables a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

III. Desechó el recurso de revisión por cuanto hace al interpuesto por el jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Delegación Estatal Campeche del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por falta de legitimación, en virtud de que la sentencia que se reclama no le perjudica ni causa afectación a sus intereses, derechos o atribuciones.

13. OCTAVO.—**Reposición del Procedimiento.** El **veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho** se previno a la parte quejosa en los términos ordenados por el Tribunal Colegiado.

14. El **cuatro de octubre de dos mil dieciocho**, la quejosa manifestó que era su voluntad señalar también como acto reclamado la **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en específico el artículo 6, fracción XII, inciso 2)**, y precisó que sí les atribuía el carácter de autoridades responsables a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.

15. NOVENO.—**Sentencia de primera instancia del juicio de amparo.** El **treinta de abril de dos mil diecinueve** se dictó sentencia otorgando la protección constitucional a la parte quejosa; tal resolución se desarrolló en los siguientes términos:

En la **integración de la litis**, tuvo como actos reclamados: **a) la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,**



en específico el artículo 6, fracción XII, inciso 2); **b)** el **Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, concretamente, su artículo 12, fracción II, inciso c); y, **c)** El oficio SP/DPSHT/1193/17 de diez de octubre de dos mil diecisiete, como primer acto de aplicación de las normas referidas.

II. En relación con el último oficio referido, señaló que su existencia se acreditaba en términos del informe rendido por las autoridades responsables delegado estatal; la subdelegada de Prestaciones y la jefa del Departamento de Pensiones, todos de la Delegación Estatal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores en Campeche.

III. Determinó el sobreseimiento en el juicio en relación con el refrendo del decreto promulgatorio del **artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado** (atribuido a ambas Cámaras del Congreso y al presidente de los Estados Unidos Mexicanos), en virtud de que no se formularon conceptos de violación dirigidos a combatirlo por vicios propios.

IV. Desestimó la causal de improcedencia invocada por el presidente de la República, relativa a la improcedencia del juicio por inexistencia del acto reclamado, pues de los informes justificados rendidos por las diversas autoridades se desprendía la existencia de los actos que se les atribuyen.

V. También desestimó la causal de improcedencia invocada por esta misma autoridad, en la que adujo que la quejosa no hizo valer conceptos de violación en contra de la ley y el reglamento reclamados, pues señaló que la parte quejosa sí formuló argumentos con los cuales pretendía evidenciar la inconstitucionalidad de dichos actos.

VI. Declaró infundada la causal de improcedencia planteada por el presidente de la República que señala que la quejosa no observó el principio de definitividad, en tanto debía agotar el juicio contencioso administrativo de manera previa a la instancia de amparo; por lo que señaló que se estaba ante una



excepción, pues se impugnaban normas generales con motivo del primer acto de aplicación.

VII. También desestimó la causal de improcedencia invocada por el presidente de la República que planteaba la falta de interés jurídico de la quejosa, en el sentido de que las normas impugnadas generan un perjuicio de tipo económico a la quejosa que no se traduce en contar con interés jurídico. Al respecto el **secretario en funciones de Juez de Distrito** sostuvo que el derecho en disputa consistente en que las disposiciones que se aplicaron en perjuicio de la quejosa para negarle el otorgamiento de la pensión que solicitó, no está ajustada a la Norma Fundamental, de ahí que el perjuicio económico que se le causaría con su aplicación, es una consecuencia y no el derecho que sirve de base para su impugnación.

VIII. En el estudio de constitucionalidad de las normas reclamadas, declaró –suplidos en su deficiencia– fundados los conceptos de violación planteados por la quejosa.

El **secretario en funciones de Juez de Distrito** sostuvo que la autoridad ejecutora inobserva en forma sistemática una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la cual se ha sostenido que el derecho a percibir una pensión por viudez no es incompatible o antagónico con el de desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que implique su incorporación al régimen obligatorio previsto en la ley de la materia.

Estableció que el análisis del caso comprendía el artículo 12 del citado reglamento así como el del artículo 51 de la **abrogada** Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los cuales describen y desarrollan los supuestos de compatibilidad de las pensiones que otorga el instituto en términos prácticamente idénticos constituyendo un sistema normativo, de manera que el estudio de la constitucionalidad de la porción reclamada comprendería también la disposición vinculada estrechamente a pesar de que no fue señalada expresamente por la quejosa en el escrito de demanda.



Precisó que en el oficio combatido se estableció que, si bien se actualizaba la hipótesis de familiar derechohabiente, en términos del arábigo 6, fracción XII, inciso 2), lo cierto era que se ubicaba en el supuesto de incompatibilidad previsto en el artículo 12, fracción II, inciso c), del reglamento.

Enseguida, se plasmó que el precepto del reglamento aludido establece un límite al derecho a la seguridad social de los trabajadores previsto en la Constitución, esto al disponer que no es compatible la pensión por viudez cuando el trabajador que tenga el derecho a ésta se encuentre en activo, incorporado al régimen institucional, siendo que dichos derechos atienden a orígenes y cotizaciones distintas.

Retomó las consideraciones sostenidas en dos precedentes de esta Segunda Sala; el primero emitido al resolver el **amparo en revisión 649/2015**, en el cual se sostuvo que el artículo 12 del Reglamento en cuestión es inconstitucional, pues restringe el derecho a recibir la pensión por viudez derivada de la muerte del trabajador, durante el lapso que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio del artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, violando el derecho a la seguridad social.

Y, el segundo, en relación con la decisión emitida al fallar el **amparo en revisión 1927/2006**, en el cual declaró la inconstitucionalidad del artículo 51, fracción II, inciso c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, en donde se definió que la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, como garantía social constitucionalmente reconocida, también está dirigida a sus familiares; por ello, a éstos tampoco se les puede reducir o restringir la garantía de referencia.

En atención a lo anterior, concluyó que los artículos reclamados **6, fracción XII, inciso 2)**, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (publicada en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de marzo de dos mil siete) y **12, fracción II, inciso c)**, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: "... vulnera en su perjuicio las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en el



artículo 16 constitucional, el principio de supremacía constitucional del artículo 133 del texto básico, así como el derecho fundamental a la seguridad social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ..." **(sic)**.

Consecuentemente, concedió el amparo y protección para el efecto de que las autoridades responsables desincorporen de la esfera jurídica de la quejosa, en lo presente y lo futuro, los artículos declarados inconstitucionales; dejen sin efectos el oficio SP/DPSHT/1193/17, de diez de octubre de dos mil diecisiete, para que en su lugar se emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada que no restrinja los derechos de la quejosa de disfrutar de una pensión por viudez por desempeñar un trabajo remunerado. Y, se ordenó se le cubran las cantidades que corresponda a la quejosa con motivo del pago de la pensión por viudez a partir del tres de octubre de dos mil diecisiete, fecha en que formuló su solicitud y hasta que se dé cumplimiento al fallo.

16. DÉCIMO.—**Interposición de los recursos de revisión.** Inconforme con el fallo, el **director general de Amparos Contra Leyes adscrito a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, interpuso recurso de revisión.

17. DÉCIMO PRIMERO.—**Trámite del recurso de revisión.** Correspondió conocer del medio de impugnación al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, cuyo presidente a través de acuerdo dictado **el veintiocho de enero de dos mil veinte**, lo admitió y registró con el número 81/2020.

18. DÉCIMO SEGUNDO.—**Dictado de resolución y remisión del asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El Tribunal Colegiado, mediante resolución de **nueve de abril de dos mil veintiuno** determinó:

I. Declarar infundada la causal de improcedencia en la que la autoridad responsable señaló que debía sobreseerse en el juicio, al estimar que la parte quejosa no desarrolló razonamiento alguno para afirmar que se hicieron valer conceptos de violación en contra del artículo 6, fracción XII, inciso 2, de la ley



del instituto; pues en virtud de que las normas impugnadas versan sobre el mismo tema, los argumentos vertidos por el quejoso contra el reglamento igual valían para la ley impugnada.

II. Calificó de inoperante el planteamiento de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión relativo a que se actualizaba una causal de improcedencia porque de la culminación del procedimiento legislativo no derivaba perjuicio alguno, sino que éste se generaba a partir de un acto de ejecución posterior. Al respecto, el Tribunal Colegiado estimó que dicha afirmación era inoperante por insuficiente, en tanto no citó norma alguna en que fundara dicha pretensión, además de que no señaló el acto de ejecución posterior al que se refiere y expresó que no era posible analizar dicha causal, ante la variedad de posibles interpretaciones que podrían existir sobre el tema; máxime que el acto de ejecución estaría apoyado de la ley que fue reclamada, por lo que sí existe afectación a la esfera de derechos de la quejosa y hace infundada la improcedencia invocada.

III. Reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al estimar que no existe jurisprudencia del Pleno o de las Salas sobre el tema que resuelva el problema jurídico planteado, esto es, el análisis sobre la constitucionalidad del artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que está en estrecha vinculación con el artículo 12, fracción II, inciso c), del multicitado reglamento.

19. DÉCIMO TERCERO.—**Trámite del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El seis de mayo de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal registró este asunto con el número 183/2021, lo admitió y lo turnó para su estudio al Ministro Luis María Aguilar Morales, enviando los autos a la Segunda Sala, a la cual se encuentra adscrito, en virtud de que la materia del asunto corresponde a su especialidad.

20. DÉCIMO CUARTO.—**Avocamiento de la Segunda Sala.** El cinco de agosto de dos mil veintiuno, la presidencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro ponente para que formulara el proyecto de sentencia respectivo.



21. DÉCIMO QUINTO.—**Publicación del proyecto.** Con fundamento en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se hizo público el presente proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

22. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, toda vez que se interpone contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en un juicio de amparo indirecto en que se reclamó una ley federal respecto de las que no existe jurisprudencia y resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

23. SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** No obstante que, en términos de lo establecido en el Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ese ámbito es propio de la labor de los Tribunales Colegiados que intervienen previamente en el conocimiento de este tipo de asuntos, **esta Segunda Sala analizará tales presupuestos únicamente con el objetivo de evitar la dilación en la resolución del presente asunto** en el que, conforme a la historia procesal que fue narrada, ya se determinó una reposición del procedimiento que –en conjunto con otros aspectos– se ha traducido en que la duración del proceso constitucional tiene ya una extensión cercana a los cuatro años.

24. Por cuanto hace a la **oportunidad** del recurso, se advierte que **fue presentado en tiempo** pues, si la autoridad responsable fue notificada de la sentencia de primera instancia a través de oficio que recibió el miércoles once de septiembre de dos mil diecinueve,² y remitió el medio de impugnación el

² A través del uso del Servicio Postal Mexicano, lo cual fue posible hasta la segunda vez, ya que en la primera ocasión la pieza postal fue devuelta tal y como se advierte del acuerdo emitido por el Juez de Distrito.



día veinticinco de ese mismo mes y año, se tiene que esto aconteció dentro del plazo de diez días previsto en el artículo 19 de la Ley de Amparo el cual transcurrió del jueves doce de septiembre al jueves veintiséis de septiembre (descontando aquellos días que fueron inhábiles, esto es, el catorce, quince, dieciséis, veintiuno y veintidós del referido mes de septiembre).

25. En relación con la **legitimación**, se advierte que **cuenta con ella el recurrente pues lo hace el director general de Amparos contra Leyes de la Procuraduría Fiscal de la Federación** (perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) en representación del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y este último tiene el carácter de autoridad responsable en el presente juicio de amparo a quien se atribuye justamente su intervención en los actos materia del presente recurso de revisión.

26. La representación de tal autoridad perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se da en términos de lo establecido en el "*Acuerdo General por el que se establecen las reglas a que se sujetará la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en todos los trámites previstos en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", en donde se establece (acuerdo tercero, fracción VI, números 27 y 72) que aquélla le corresponde cuando en el juicio de amparo se controvierte la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (en materia pensionaria exclusivamente), así como el Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se Expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

27. TERCERO.—**Corrección en la fijación de la litis.** Si bien las imprecisiones en la fijación de la litis del juicio de amparo que serán desarrolladas en este apartado, también debieron ser materia de análisis y pronunciamiento por parte del Tribunal Colegiado que intervino de forma previa en la tramitación de este asunto, esta Segunda Sala analizará tales tópicos con el propósito de evitar la dilación que supondría devolver el asunto a ese órgano para el análisis correspondiente.

28. En la sentencia recurrida (página 10) el secretario en funciones de Juez de Distrito determinó incorrectamente que tenía el carácter de autoridad



responsable aquella denominada **jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Delegación Estatal Campeche del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, al precisar que en el informe rendido por éste se había aceptado la emisión del oficio SP/DPSHT/1193/17, de diez de octubre de dos mil diecisiete.

29. Sin embargo, de la revisión de autos se advierte que ni en la demanda de amparo ni en su ampliación se hizo mención de tal ente y de ninguna manera se involucró en el proceso rindiendo informe justificado o bajo alguna otra condición.

30. Por el contrario, la historia procesal del presente caso pone de manifiesto que dicha entidad pública intentó (por conducto de la Unidad Jurídica de la Delegación Estatal del ISSSTE en el Estado de Campeche) el recurso de revisión en contra de la sentencia que quedó sin efectos con motivo de la reposición del procedimiento que se ordenó, y en la sentencia en la cual se tomó esta última determinación también se desechó su recurso por no ser autoridad responsable ni estar involucrada con la litis del juicio constitucional.

31. Asimismo, de la lectura del informe justificado a que el secretario en funciones de Juez de Distrito hizo referencia se advierte que éste fue rendido en nombre de la delegación estatal y de la subdelegación de prestaciones, pero en ningún momento se manifestó que era de esta manera por cuanto hace a la autoridad referida como **jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene en el Trabajo**.

32. En otro aspecto, también de forma incorrecta el secretario en funciones de Juez de Distrito precisó (páginas 8 y 9 de la sentencia en revisión) que se consideraban como autoridades responsables en la emisión del reglamento controvertido a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

33. Esto es erróneo, en primer lugar, por la naturaleza del acto reclamado, cuya existencia jurídica no se encuentra vinculada de ninguna manera a las atribuciones de las citadas Cámaras pues, por el contrario, su expedición corre exclusivamente a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal con fundamento en la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



34. Y, en segundo lugar, de la lectura de los informes justificados a que el secretario en funciones de Juez de Distrito hizo referencia, no se desprende que las autoridades legislativas hayan aceptado haber intervenido en la expedición del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues exclusivamente se refirieron a su intervención en el proceso legislativo del cual derivó la multicitada ley.

35. Consecuentemente, conforme a los elementos descritos, **no forma parte de la litis de este juicio de amparo ninguna autoridad cuya denominación sea jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene en el Trabajo y no debe relacionarse la existencia del referido reglamento con las autoridades legislativas responsables**, las cuales tienen ese carácter única y exclusivamente por cuanto hace a la ley reclamada.

36. CUARTO.—**Materia del recurso de revisión.** La constituyen tanto el artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como el artículo 12, fracción II, inciso c), del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

37. Esto es así, pues el contenido de ambas disposiciones se encuentra ligado temáticamente (*acceso de familiares a prestaciones propias de la seguridad social*); asimismo, ambas normas fueron combatidas por la parte quejosa a través de un mismo principio de agravio.

38. Máxime que, en el acto reclamado ambas disposiciones fueron referidas por la autoridad administrativa como fundamento de su determinación, y en la sentencia recurrida las consideraciones vertidas por el secretario en funciones de Juez de Distrito fueron emitidas de forma indistinta (como si en ambas porciones se contuviera una regulación idéntica).

39. Consecuentemente, se procede al examen de los agravios aducidos por la autoridad responsable en relación con la concesión de amparo determi-



nada en este juicio de amparo, la cual alcanzó tanto a la norma perteneciente a la ley como al reglamento.

40. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Esta Segunda Sala advierte que son **fundados** en parte, e **infundados** en otra, los agravios que combaten la sentencia de primera instancia de este juicio constitucional.

41. La presente consideración se dividirá en tres apartados: en el **primero** de ellos se analizará el desacierto en que se incurrió en la sentencia recurrida en donde se determinó simultáneamente la inconstitucionalidad tanto de la norma perteneciente a la ley como aquella propia del reglamento, cuando lo cierto es que se trata de disposiciones con contenido diferenciado; en la **segunda** sección se revisará entonces la constitucionalidad del precepto perteneciente a la ley a la luz del planteamiento general contenido en la demanda de amparo; y, en el apartado **tercero**, se estudiará la determinación de inconstitucionalidad de la disposición perteneciente al reglamento, conforme a los agravios de la autoridad responsable.

I. Análisis del agravio relativo a que la sentencia recurrida carece de un análisis particular sobre el artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

42. La autoridad responsable recurrente aduce que la sentencia infringe los artículos 74 y 46 de la Ley de Amparo, por falta de observancia y debida aplicación, pues el Juez hace extensiva la concesión del amparo al artículo citado al rubro, sin analizar en la parte considerativa por qué lo considera inconstitucional, lo que resulta incongruente a su vez con los puntos resolutive que otorgan el amparo por este numeral.

43. Añade que la sentencia es ilegal, pues el Juez se apoyó en dos tesis jurisprudenciales: 2a./J. 97/2012 (10a.)³ y 2a./J. 129/2016 (10a.)⁴ que no deben

³ Registro digital: 2001660, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, página 553. De rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)."

⁴ Registro digital: 2012981, publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 1033. De rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ."



ser aplicadas al caso concreto para señalar la inconstitucionalidad del precepto perteneciente a la Ley del ISSSTE vigente. Al respecto, señala que, si bien las tesis se refieren a la incompatibilidad de pensiones, éstas no pueden ser aplicadas al caso concreto pues no hacen referencia al contenido de la norma impugnada, que regula lo relativo a quiénes serán considerados como derechohabientes y los requisitos que deberán cumplir cuando tengan ese carácter para adquirir los derechos que dicha ley les otorga.

44. **El agravio es fundado**, pues efectivamente la sentencia recurrida carece de un análisis particular que respalde la determinación de inconstitucionalidad del artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; o que justifique las razones por las cuales esa norma adolece del mismo vicio que el precepto reglamentario.

45. Para corroborar tal circunstancia basta con revisar el orden con que se desarrollaron las consideraciones de fondo en la sentencia recurrida; como punto de arranque se tiene que el secretario en funciones de Juez de Distrito determinó que el análisis del caso comprendía el artículo 12 del citado reglamento así como el del artículo 51 de la **abrogada** Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (los cuales a su juicio) describen y desarrollan los supuestos de compatibilidad de las pensiones que otorga el instituto en términos prácticamente idénticos constituyendo un sistema normativo, de manera que el estudio de la constitucionalidad del precepto legal reclamado comprendería también el de aquella disposición vinculada estrechamente a pesar de que no fue señalada expresamente por la quejosa en el escrito de demanda.

46. Como se advierte, **el punto de arranque omitió cualquier referencia al artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o su contenido** y, por el contrario, introdujo en sus consideraciones una disposición ajena a la impugnación constitucional.

EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, INCISO C), DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL."



47. Enseguida, únicamente se señaló que en el acto reclamado se estableció que, si bien se actualizaba la hipótesis de familiar derechohabiente en términos del arábigo 6, fracción XII, inciso 2), lo cierto era que se ubicaba en el supuesto de incompatibilidad previsto en el artículo 12, fracción II, inciso c), del reglamento. Es decir, **se incluyó un razonamiento a través del cual –al parecer– se indicó que el vicio alegado por la parte quejosa se encontraba en el reglamento y no en la ley** (aunque debe subrayarse que la resolución no es clara en un sentido ni otro).

48. Si estas cuestiones no fueran suficientes para concluir que el estudio de fondo no incluyó un análisis singular sobre el contenido y alcances de la norma en cuestión (o una justificación sobre su identidad de contenido con la otra disposición), **basta con revisar el resto de las consideraciones de la sentencia recurrida para observar que carecen de toda referencia al artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

49. En efecto, tal y como se reseñó en el resultando noveno (punto VII) de esta resolución, en la sentencia sólo se afirmó que el reglamento aludido establece un límite inválido respecto del derecho constitucional a la seguridad social de los trabajadores, al disponer que no es compatible la pensión por viudez cuando el trabajador que tenga el derecho a ésta se encuentre en activo e incorporado al régimen institucional, siendo que dichos derechos atienden a orígenes y cotizaciones distintas.

50. Enseguida, para sustentar esa afirmación se retomaron las consideraciones sostenidas en dos precedentes de esta Segunda Sala; el primero emitido al resolver el **amparo en revisión 649/2015** (donde únicamente se analizó la norma propia del reglamento), y el segundo, en relación con la decisión emitida al fallar el **amparo en revisión 1927/2006** [en el cual declaró la inconstitucionalidad del artículo 51, fracción II, inciso c) de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada]; es decir, **se reprodujeron consideraciones de resoluciones que no tuvieron como objeto de análisis al artículo en comento** (y que justamente se trata de las ejecutorias que sirvieron de base para la emisión de los criterios jurisprudenciales que también fueron citados en la sentencia recurrida).



51. En esa narrativa, se tiene que **la resolución impugnada carece de un análisis particular del artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del ISSSTE, el cual no puede ser obviado** cuando se revisa su redacción y se advierte que se refiere a un ámbito diferenciado respecto de lo previsto en el multicitado reglamento. Sobre tal punto, véase comparativamente el contenido de las normas:

Artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del ISSSTE	Artículo 12, fracción II, inciso c), del reglamento
<p>"Artículo 6. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XII. Familiares derechohabientes a:</p> <p>"...</p> <p>"Los familiares que se mencionan en esta fracción tendrán el derecho que esta ley establece si reúnen los requisitos siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"2) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social."</p>	<p>"Artículo 12. Las pensiones son compatibles con el disfrute de otras pensiones, o con el desempeño de trabajos remunerados, de acuerdo con lo siguiente:</p> <p>"...</p> <p>"II. La percepción de una pensión por viudez o concubinato con:</p> <p>"...</p> <p>"c) El desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación al régimen del artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."</p>

52. La primera de las normas está comprendida dentro del glosario de la citada ley y contiene una **fórmula general** en relación con los requisitos que deben observar los familiares derechohabientes para el acceso a todas las prestaciones que pueden derivar de la relación del trabajador y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; por su parte, la disposición del reglamento tiene un contenido exclusivo para los requisitos relativos al otorgamiento de pensiones, es decir, tan sólo una parte del espectro que comprende el universo de prestaciones de los derechohabientes del referido instituto.



53. Para efectos de revisar la constitucionalidad de la primera disposición, es indispensable tener presente su contenido general y que sus alcances se extienden a todo el conjunto de seguros, prestaciones y servicios propios de los derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pero también comprende a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social.

54. Este último rasgo revela otra diferencia entre las normas en contraste, mientras que la perteneciente al reglamento se refiere exclusivamente a la imposibilidad de acceder a una pensión si el derechohabiente se encuentra incorporado al régimen del apartado B del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (es decir, el ámbito propio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), la diversa disposición –como recién se refirió– contiene el impedimento de compaginar el acceso a servicios y prestaciones tanto del régimen burocrático como de aquel previsto en el apartado A del citado artículo constitucional (específicamente en lo relativo a instituciones de naturaleza análoga al Instituto Mexicano del Seguro Social).

55. Estas variaciones conducen a la conclusión de que, si el planteamiento de la parte quejosa es que es inconstitucional fijar una regla que impide acceder a una pensión por viudez por encontrarse desempeñando un trabajo remunerado que implica la incorporación al régimen del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe entonces estimarse que el estudio de la norma que no prevé de forma específica esta reglamentación y que, por el contrario, se refiere de forma general y abstracta a la incompatibilidad de prestaciones, exige un estudio particular y diferenciado.

56. Consecuentemente, al haber resultado fundado este agravio planteado por la autoridad recurrente, debe ejecutarse el análisis individualizado de esa norma a la luz de lo planteado por la parte quejosa.

II. Análisis sobre la constitucionalidad del artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a la luz de la causa de pedir contenida en la demanda de amparo.

57. La lectura conjunta del escrito inicial de demanda y la ampliación de la acción de amparo (descrita en el resultando octavo de esta sentencia), permite



extraer una causa de pedir en relación con aquello que la quejosa considera que es el vicio de inconstitucionalidad contenido en las disposiciones aplicadas en el acto reclamado.

58. Aun cuando en ninguno de los documentos (demanda o ampliación) se realizó una argumentación específica o segmentada en relación con el artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (el escrito de ampliación carece por completo del desarrollo de conceptos de violación), esta Segunda Sala enseña estudiará su planteamiento general con fundamento en el artículo 17 constitucional, privilegiando una lectura integral de sus pretensiones y únicamente para abordar el concepto de violación esencialmente planteado.

59. La parte quejosa argumentó en su demanda de amparo, que el otorgamiento de la pensión por viudez no es una concesión gratuita, pues se trata de un derecho económico que surgió con la muerte del trabajador en favor de su beneficiario, a diferencia de su salario que es una contraprestación que recibe por su trabajo. Adujo que existe una restricción incorrecta de su derecho constitucional a la seguridad social con el cual se pretende brindar bienestar y tranquilidad, tanto a los trabajadores como a sus familias ante los riesgos que están expuestos.

60. Este planteamiento es esencialmente **fundado**, pues el contenido del precepto legal constituye un sistema normativo que, leído de forma conjunta con la disposición del reglamento, establece una restricción constitucionalmente inválida que opera en perjuicio del derecho fundamental de la quejosa a la seguridad social, al restringir de manera total su acceso a una pensión por viudez.

61. Preliminarmente, es indispensable explicitar que el análisis debe centrarse en el primer apartado de la disposición ("**Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta ley**"), y no así en la segunda porción que indica: "**o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social**". Lo anterior es así, pues la constitucionalidad de la norma está siendo cuestionada desde la situación jurídica de la quejosa como trabajadora inscrita en el régimen propio del artículo 123, apartado B, de



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (a cuyos trabajadores corresponde la inscripción correspondiente en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otros análogos de naturaleza estatal), y el fragmento destacado se refiere esencialmente a un ámbito jurídico laboral y de seguridad social diferenciado que alcanza a los institutos de seguridad social distintos del recién referido.

62. Puntualizado esto, **el argumento esencial por el cual se considera que el planteamiento es fundado, es aquel que consiste en que la disposición es sobreinclusiva**, de manera tal que comprende un universo tan amplio que, leído de forma conjunta con disposiciones como la contenida en el reglamento, obstaculiza el ejercicio pleno de derechos de seguridad social.

63. De esta forma, **dentro del amplio universo de supuestos que comprende la norma (justamente por su carácter sobreinclusivo), su inconstitucionalidad en este asunto se pone de manifiesto a través de la posición jurídica de la quejosa**, pues esta disposición conforma un sistema normativo junto con el reglamento, que restringe indebidamente el goce de la pensión por viudez por contar con diversos derechos de seguridad social propios.

64. Se trata de una configuración normativa sobreinclusiva, en la medida que es una previsión amplia en relación con los requisitos que deben observar los familiares derechohabientes para el acceso a todas las prestaciones que pueden derivar de la relación del trabajador y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La porción normativa de interés establece, a la letra que, para efectos del acceso a los derechos previstos en la ley, los familiares no deberán ser titulares por sí mismos a esos **seguros, prestaciones y servicios**.

65. La revisión de esos tres conceptos fundamentales para el ámbito de la seguridad social nos conduce a observar que el artículo 3 de la ley en comento establece que tendrán el carácter de seguros con carácter obligatorio, los relativos a salud (que comprende atención médica preventiva, curativa y de maternidad, y rehabilitación física y mental), así como los relativos a riesgos de trabajo, de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez, de invalidez y vida. Asimismo, en el artículo 4 se dispone que tendrán carácter obligatorio las prestaciones consistentes en préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivien-



da, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, así como préstamos personales (de carácter ordinario, especial o para adquisición de bienes de consumo duradero y extraordinarios para damnificados por desastres naturales).

66. En esa misma disposición recién invocada, se establece que tendrán el carácter de servicios sociales obligatorios los consistentes en programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar, servicios turísticos, servicios funerarios, y servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; así como servicios culturales tales como programas culturales, programas educativos y de capacitación, así como atención a jubilados, pensionados y discapacitados, y programas de fomento deportivo.

67. Para efectos de valorar si el artículo respeta los derechos fundamentales de seguridad social, **no es posible aceptar el diseño de normas abiertamente sobreinclusivas como la impugnada, en la que, de forma arbitraria, se extiende un pronunciamiento total en relación con la incompatibilidad de todas las prestaciones, derechos y seguros previstos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

68. Se tiene entonces un cúmulo de seguros, prestaciones y servicios respecto de los cuales y por su propia funcionalidad y naturaleza, **no puede afirmarse que todos ellos son de carácter incompatible, es decir, que con dos orígenes jurídicos distintos terminen por individualizarse en una misma persona, como ocurre justamente con el tópico concreto de pensiones.**

69. Esto es, **cuando se habla de sobreinclusión, quiere decir que comprende un universo demasiado extenso que impide analizar de manera objetiva los motivos o causas que llevaron al legislador a establecer ese sistema de incompatibilidades tan general y abstracto.**

70. Ciertamente, la norma podría admitir interpretaciones constitucionalmente válidas (pues la propia naturaleza de algunas prestaciones, derechos o seguros revela que existe la posibilidad jurídica de que efectivamente no pueden coincidir por dos vías en una misma persona), pero **debe insistirse en que**



para efectos del caso concreto que se analiza, la formulación de la hipótesis normativa es inconstitucional en relación con el artículo 12, fracción II, inciso c), del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

71. No pasa inadvertido que la literalidad de la norma del reglamento es la que dispone que el hecho de desempeñar un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen del artículo 123 constitucional, apartado B, constituye el obstáculo directo e inmediato para acceder al pago correspondiente de una pensión por viudez. Sin embargo, **esa norma reglamentaria, por su propia naturaleza y nivel legislativo, se encuentra vinculada ineludiblemente a las disposiciones superiores como la que aquí se revisa**; de modo que **en buena medida la existencia de la disposición del reglamento encuentra su origen en el texto de la porción contenida en el artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tal y como fue razonado por la autoridad responsable ejecutora al emitir el acto reclamado.**

72. Asimismo, se refuerza la noción sobre su inconstitucionalidad cuando se revisa el caso desde una perspectiva semántica de los conceptos jurídicos empleados en cada una de las porciones interrelacionadas. Esto es así, pues una lectura estricta de sus alcances en relación con el supuesto jurídico concreto de la quejosa pone de relieve que la porción normativa de la ley señala que el obstáculo consiste en que los familiares no deben tener **por sí mismos derechos propios**, y en el caso particular de la asignación de una **pensión por viudez**, esta se niega –conforme a lo preceptuado por la norma reglamentaria– justamente por la titularidad de prestaciones individuales, personales, es decir, propias.

73. Negar que **la disposición prevista en la ley contiene en su raíz el mismo vicio de inconstitucionalidad que la propia del reglamento, sería tanto como negar lo que su redacción expresa de manera literal** en relación con la imposibilidad de compaginar derechos propios con ciertos seguros, en este caso los relativos al tópico de pensión por viudez.



74. Esta interpretación sobre el contenido y estrecho vínculo de las dos disposiciones, permite concluir que **la norma de la ley también es inconstitucional frente a la situación jurídica específica de la quejosa y su esfera de derechos**, lo que de ninguna manera implica un pronunciamiento en relación con la constitucionalidad de la disposición para supuestos distintos (pues ello no fue materia de análisis, ya que la litis del caso exige que su revisión sea a la luz de los rasgos concretos del acto de autoridad), pues podrán existir otros casos en los cuales sea necesario analizar la constitucionalidad de este precepto en vinculación con otro tipo de seguros, prestaciones y servicios dispuestos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

75. Asimismo, **esta decisión es congruente con la obligación presente en la labor de control constitucional a cargo de esta Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que debe privilegiarse el dictado de una protección de largo alcance que permita garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los cuales se es titular**; de esta manera, resulta obligado desterrar normas como la analizada, la cual funge como un obstáculo para el acceso libre y directo a la asignación correspondiente por concepto de *pensiones por viudez*.

76. **Si es criterio jurisprudencial de esta Segunda Sala que es inconstitucional la porción normativa perteneciente al reglamento, la presente decisión es congruente con el objetivo de reconocer la más amplia tutela en materia de seguridad social** y, específicamente, de que no haya dificultades ni inconvenientes que trasciendan nocivamente al otorgamiento de la pensión por viudez para personas que desempeñan un trabajo remunerado y se encuentran inscritas en el régimen del apartado B del artículo 123 constitucional.

77. En las ejecutorias⁵ que constituyen el respaldo del criterio jurisprudencial 2a./J. 129/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, INCISO C), DEL REGLAMENTO PARA EL OTOR-

⁵ Emitidas al resolver los amparos en revisión 649/2015, 838/2015, 111/2016, 252/2016 y 229/2016, en sesiones, respectivamente, de veintitrés de septiembre y cuatro de noviembre de dos mil quince, celebradas en dos mil dieciséis los días veintidós de junio, diecisiete de agosto, y veintiuno de septiembre.



GAMIENDO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.", se hizo patente que la pensión por viudez no es antagónica ni excluyente con el derecho de la viuda a desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que implique su incorporación al régimen obligatorio previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en primer lugar, porque ambos derechos tienen orígenes diferentes, pues el de la pensión de viudez surge por la muerte del trabajador, ya sea que hubiere estado en activo o pensionado, es decir es una prestación establecida a favor de la esposa o concubina y no del extinto trabajador, aun cuando su fuente es la relación laboral existente entre éste y la entidad gubernamental respectiva.

78. Asimismo, el hecho de que la viuda pensionada desempeñe un cargo que conlleve la incorporación al régimen obligatorio, y, por ende, acceder por cuenta propia a los beneficios de seguridad social derivados de ese régimen, no excluye de manera natural ni se contrapone a que siga recibiendo el pago de la pensión por viudez, sino por el contrario la conjugación de los derechos derivados del nuevo empleo y de la pensión de referencia coadyuva a hacer efectiva la garantía social de mérito, orientada a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador o pensionado muerto, pues con ello se mejora el nivel de vida de la viuda pensionada.

79. Y, finalmente, la pensión de viudez no es una concesión gratuita o generosa, sino que ese derecho se va gestando durante la vida del trabajador con las aportaciones que hace por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de los beneficiarios del trabajador después de acaecida su muerte, entre los cuales se encuentra la esposa o concubina. En cambio, el recibimiento de un salario por el nuevo empleo o cargo desempeñado por la pensionada y su inscripción al régimen obligatorio del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son contraprestaciones recibidas por el trabajo que desempeña para un ente público, sin que ambas prestaciones se opongan o excluyan entre sí; luego, bajo ninguna óptica se pueden considerar incompatibles.



80. De esta forma, **si la norma de la ley mantiene un estrecho vínculo con la propia del reglamento respecto de la cual se identificaron los vicios descritos en los párrafos que anteceden, sólo puede concluirse que también adolece del carácter inconstitucional**, pues éstas componen un binomio que afecta los apuntados derechos de seguridad social.

81. Consecuentemente, al resultar **fundado** el concepto de violación esbozado por la parte que promovió la demanda de amparo, debe confirmarse la sentencia recurrida relativa a que la protección constitucional comprende también al artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los términos y con el entendimiento desarrollado en la presente consideración.

III. Análisis de los agravios que cuestionan la determinación de inconstitucionalidad del artículo 12, fracción II, inciso C), del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

82. Ahora bien, hecho lo anterior y retomando el estudio de los agravios de la autoridad responsable recurrente, se tiene que ésta aduce –en relación con la determinación de inconstitucionalidad de la norma del reglamento– que la decisión adolece de diversos desaciertos:

- Aplicación indebida del criterio jurisprudencial 1a./J. 66/2009⁶ de la Primera Sala de este Alto Tribunal, pues al hacer suyas las consideraciones de este criterio, el secretario en funciones de Juez de Distrito ilegalmente consideró que el artículo 12 del reglamento impugnado y el diverso 51 de la ley del instituto abrogada son sustancial y jurídicamente idénticos. Señaló que este criterio no es aplicable por tratarse de preceptos distintos, que dicha jurisprudencia

⁶ Registro digital: 166890, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2009, Tomo XXX, página 333. De rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL RESTRINGIR EL DERECHO A RECIBIRLA, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)."



dencia no puede aplicarse de manera temática, pues se requiere que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que declare que el vicio de una ley alcanza a todas las demás que prevean las mismas figuras estimadas inconstitucionales, razón por la cual la sentencia resulta ilegal.

- Aplicación incorrecta de la tesis aislada 2a. CXII/2014 (10a.),⁷ que no resulta de carácter obligatorio, con lo cual se viola el artículo 74, en relación con el 217, ambos de la Ley de Amparo.

- Empleo incorrecto del criterio 2a./J. 129/2016,⁸ en virtud de que no resulta aplicable al caso concreto. Ello, en virtud de que la tesis regula el supuesto de compatibilidad entre la **pensión por viudez o concubinato** con el desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación al régimen del artículo 123, apartado B, de la Constitución, sin embargo, el caso versa sobre el hecho de que la quejosa se encuentra bajo el supuesto de incompatibilidad de la pensión por viudez o concubinato con la pensión por jubilación.

83. Tales argumentos **son infundados**.

84. En cuanto al primero de ellos, si bien es cierto que el asunto no exigía invocar las consideraciones ni el criterio contenido en la tesis 1a./J. 66/2009, lo cierto es que su inclusión no trasciende negativamente a la decisión a grado tal que lleve a invalidarla o modificar su sentido o alcances. Esto es así, porque lo relevante para el caso concreto es la exposición de los argumentos por los cuales la norma reglamentaria es inconstitucional, de manera tal que lo relevante es

⁷ Registro digital: 2007937, publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 1191. De rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL."

⁸ Registro digital: 2012981, publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 1033. De rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, INCISO C), DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL."



revisar el fondo de la cuestión (aspecto no cuestionado por la autoridad responsable recurrente).

85. Por otra parte, en la formulación de este agravio se pasa por alto que esta Segunda Sala al resolver los asuntos (precisados en la nota al pie 4), en los cuales analizó la norma reglamentaria, hizo énfasis en la importancia del precedente en comento y justamente hizo patente la pertinencia de ese criterio. Sobre esa fase, el haber invocado tal precedente en la sentencia recurrida no constituye un desacierto bajo ningún esquema de análisis.

86. Por cuanto hace al argumento que cuestiona la cita de un criterio aislado no vinculante, basta decir que la sentencia recurrida carece por completo de referencia a la tesis que refiere la autoridad recurrente.

87. Finalmente, el último de sus agravios también es infundado pues en concordancia con las constancias que integran el presente expediente, se tiene que el acto reclamado por la quejosa (derivado de su situación jurídica particular) no parte del supuesto de incompatibilidad de la pensión por viudez o concubinato con la pensión por jubilación, sino de la primera con desempeñar un trabajo remunerado que implica la incorporación al régimen del artículo 123 constitucional, apartado B. En la medida de lo anterior, es esencialmente correcto que se haya empleado como fundamento de la decisión el criterio jurisprudencial de esta Segunda Sala al ser exactamente aplicable al caso concreto.

88. Finalmente, en relación con los efectos establecidos, la autoridad recurrente señala que, en la definición de éstos, se violentó el artículo 77 de la ley de la materia, y es contraria al criterio establecido por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 6/2005,⁹ pues resulta ilegal beneficiar a la quejosa del pago

⁹ Registro digital: 179320, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 314. De rubro: "DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS. PROCEDE CUANDO LA SOLICITUD RESPECTIVA SE REALIZA CON MOTIVO DE LA RESPUESTA A UNA CONSULTA FISCAL EMITIDA EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DETERMINÓ QUE UNA NORMA NO ES APLICABLE POR EXISTIR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARA SU INCONSTITUCIONALIDAD, PERO SÓLO RESPECTO DE LOS PAGOS EFECTUADOS CON POSTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE TAL CONSULTA."



por conceptos de descuentos con anterioridad a la interposición del juicio de amparo, respecto a la inconstitucionalidad del artículo 12 del reglamento, por lo que se le debería restituir desde el momento que acreditó su afectación y la hizo valer en el juicio de garantías.

89. Este planteamiento es infundado y será analizado únicamente con el objetivo de emitir una decisión integral sobre este asunto a fin de no postergar aún más su fallo definitivo.

90. La autoridad responsable carece de razón pues en la sentencia recurrida no se estableció que como parte de los efectos de la concesión que deberán hacerse efectivos los pagos en beneficio de la quejosa correspondientes a una temporalidad previa a la acción de amparo.

91. Basta con dar lectura a la sentencia recurrida, específicamente al inciso g) del apartado de **efectos**, para advertir que se estableció que el pago a la quejosa deberá hacerse a partir del tres de octubre de dos mil diecisiete, fecha en que formuló su solicitud. Consecuentemente, carece de razón la autoridad en la formulación de su agravio, el cual no amerita mayor análisis ni pronunciamiento al partir –como se describió– de una premisa falsa.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a Gina María Villa Mucel en contra del artículo 6, fracción XII, inciso 2, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

TERCERO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a Gina María Villa Mucel en contra del artículo 12, fracción II, inciso c), del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, quien emite su voto con reservas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

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

Nota: Las tesis aislada 2a. CXII/2014 (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 129/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PENSIÓN POR VIUDEZ PARA BENEFICIARIOS QUE SE ENCUENTRAN COMO TRABAJADORES EN ACTIVO. EL ARTÍCULO 6, FRACCIÓN XII, INCISO 2), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, QUE IMPIDE DE MANERA TOTAL EL DISFRUTE DE TAL DERECHO, RESULTA INCONSTITUCIONAL POR LESIONAR EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Hechos: A una persona se le negó el pago de la pensión por viudez, pues la autoridad de seguridad social estimó que, debido a que se encontraba desempeñando un trabajo remunerado e incorporado al régimen del Insti-



tuto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no podía gozar simultáneamente del pago de la referida pensión y de las prestaciones derivadas de su propia situación laboral, acto que fue emitido con fundamento en los artículos 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y 12, fracción II, inciso c), del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En la primera instancia del juicio de amparo se concedió formalmente la protección constitucional en relación con ambas disposiciones, sin embargo, únicamente se realizó el estudio correspondiente respecto de la norma reglamentaria.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 6, fracción XII, inciso 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es inconstitucional por resultar sobreinclusivo, al establecer una limitación constitucionalmente inválida que restringe de manera total el acceso a una pensión por viudez por contar con diversos derechos de seguridad social propios.

Justificación: La disposición referida, en la porción normativa que establece: "Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta ley", es inconstitucional por su carácter sobreinclusivo, pues comprende un universo tan amplio que obstaculiza el ejercicio pleno de derechos de seguridad social, como el disfrute de una pensión por viudez de forma simultánea a las prestaciones que se originan de la situación laboral de orden personal. La previsión es sumamente amplia en relación con los requisitos que deben observar los familiares derechohabientes para el acceso a todas las prestaciones que pueden derivar de la relación del trabajador y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, incluyendo en su universo la incompatibilidad total de derechos propios con todos los seguros, prestaciones y servicios contemplados en la ley en comento. Asimismo, su inconstitucionalidad también deriva del estrecho vínculo que guarda con la norma reglamentaria, en donde se describieron y desarrollaron los supues-



tos de compatibilidad de las pensiones que otorga el Instituto en términos prácticamente idénticos, constituyendo de tal manera un sistema normativo que repercute negativamente en el adecuado ejercicio de los derechos propios de la seguridad social; máxime que el artículo 12, fracción II, inciso c), del reglamento citado, ya fue declarado inconstitucional por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 129/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, INCISO C), DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.". Consecuentemente, las dos situaciones jurídicas (el carácter de beneficiario de una pensión por viudez y las prestaciones derivadas del propio empleo), son plenamente compatibles y pretenden hacer efectiva la protección del bienestar de los familiares del trabajador o pensionado fallecido y mejorar su nivel de vida.

2a./J. 20/2022 (11a.)

Amparo en revisión 183/2021. Gina María Villa Mucel. 10 de noviembre de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Roberto Negrete Romero.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 129/2016 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1033, con número de registro digital: 2012981.

Tesis de jurisprudencia 20/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de abril de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RESCISIÓN DEL CONTRATO DE ENGANCHE A SOLDADOS Y CABOS. EL ARTÍCULO 43, FRACCIÓN III, DEL REGLAMENTO DE RECLUTAMIENTO DE PERSONAL PARA EL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, QUE PREVÉ QUE LA ÚNICA FORMA DE NOTIFICAR EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO SERÁ MEDIANTE LA PUBLICACIÓN EN LA ORDEN GENERAL DE LA PLAZA DE MÉXICO, VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA.

AMPARO EN REVISIÓN 389/2020. JOSÉ ALFREDO NÚÑEZ YÉPEZ. 2 DE JUNIO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: ROBERTO NEGRETE ROMERO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de dos de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver los autos del asunto indicado al rubro; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes del juicio de amparo.** A José Alfredo Núñez Yépez, soldado adscrito al Primer Batallón de Fusileros Paracaidistas, le fue rescindido el contrato de enganche (anteriormente conocido como de reclutamiento), de dieciséis de octubre de dos mil once, que tenía suscrito con la Secretaría de la Defensa Nacional, por haber faltado injustificadamente por setenta y dos horas consecutivas.

2. SEGUNDO.—**Demanda de amparo indirecto.** Mediante escrito presentado el **doce de julio de dos mil dieciocho** en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, José Alfredo Núñez Yépez, por su propio derecho, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y respecto de los actos que a continuación se exponen:



3. Autoridades responsables:

- I. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos
- II. Comandante de la Fuerza Aérea Mexicana
- III. Comandante de la Primera Región Militar
- IV. Comandante del Primer Batallón de Fusileros Paracaidistas
- V. Pagador general de la Brigada de Fusileros Paracaidistas

4. Actos reclamados:

I. **Artículo 43, fracción III**, en relación con la fracción II de la misma norma y la fracción IX del diverso artículo 42, del **Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**, señalando como autoridad responsable al presidente de la República. Esta disposición determina la forma de emplazar (a través de la Orden General de la plaza de México) a aquellos miembros de las fuerzas castrenses que serán sujetos al procedimiento de rescisión de contrato con motivo de ausencia injustificada durante setenta y dos horas.

II. De los comandantes de la Fuerza Aérea Mexicana y de la Primera Región Militar reclamó el **emplazamiento publicado en la denominada Orden General de la plaza de México**, los días veintidós y veintitrés de marzo de dos mil dieciocho.

III. Del pagador general de la Brigada de Fusileros Paracaidistas se reclamó el acto de ejecución consistente en **la cancelación del pago de las remuneraciones ordinarias que percibía** en su carácter de soldado de Fuerza Aérea Fusilero Paracaidista.

5. TERCERO.—**Admisión de la demanda y trámite del juicio constitucional**. Por auto de dieciséis de julio de dos mil dieciocho, el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México registró la demanda



de amparo con el número 887/2018, y requirió al promovente para que aclarara el acto y la autoridad a la cual se le reclamaba.

6. Mediante auto de veintisiete de julio de dos mil dieciocho el apercibimiento se hizo efectivo, por lo que se tuvo como acto reclamado el Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y como primer acto de aplicación la Orden General de la plaza de México del veintidós y veintitrés de marzo de dos mil dieciocho; sin embargo, el Juez desechó de plano la demanda por estimar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 17 y 18 de ese mismo ordenamiento, al haberse presentado de manera extemporánea, pues de las manifestaciones del quejoso se desprendía que éste tuvo conocimiento del emplazamiento al procedimiento seguido en su contra, desde quince de junio de dos mil dieciocho, y presentó la demanda de amparo el doce de julio de ese mismo año, mientras que el término legal para interponerla transcurrió del dieciocho de junio al seis de julio de dicha anualidad.

7. Contra esta determinación el quejoso interpuso recurso de queja y, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (en el expediente 183/2018) determinó revocar el auto recurrido, por estimar que las consideraciones expuestas por el Juez para desechar la demanda no eran notorias ni manifiestas, pues el quejoso fue informado de manera verbal sobre el emplazamiento al procedimiento administrativo, pero su solicitud de que se le expidieran copias de dicho acto fue atendida hasta el veintidós de junio, por lo que para realizar el cómputo se debió tomar en cuenta la fecha en que el quejoso tuvo pleno conocimiento del acto reclamado; es decir, cuando se le proporcionaron las copias simples, por lo que resultó fundado este recurso.

8. En cumplimiento de tal determinación, el diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho el Juez de Distrito del conocimiento admitió la demanda de amparo, requirió a las autoridades responsables su informe justificado, y dio la intervención legal que corresponde al agente del Ministerio Público adscrito.

9. El quejoso amplió su demanda en tres ocasiones, el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, el quince de febrero y el seis de mayo, ambos de dos



mil diecinueve; en cada uno de esos actos, adicionó los actos reclamados que a continuación se indican:

10. Primera ampliación:

I. El **oficio D-1134/8254 de doce de marzo de dos mil dieciocho**, atribuido al comandante de la Fuerza Aérea Mexicana, por el que se informa al comandante de la Primera Región Militar que el quejoso había faltado de manera injustificada por setenta y dos horas a su unidad.

II. La **publicación de sus datos personales** hecha por la misma autoridad, a través de la red intranet de la Secretaría de la Defensa Nacional.

11. Segunda ampliación.

I. **Artículo 170, fracción II, apartado G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**, actos atribuidos a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y al presidente de la República, en sus respectivos ámbitos de competencia. Esta disposición establece que únicamente para soldados y cabos será causa de baja definitiva la rescisión del contrato.

II. El **Acuerdo 48347** de quince de mayo de dos mil dieciocho, que el quejoso señala como primer acto de aplicación de la norma citada en el numeral anterior, por el que se **ordenó su baja** como soldado de Fuerza Aérea Fusilero Paracaidista del Primer Batallón de Fusileros Paracaidistas, acto atribuido al general secretario de la Defensa Nacional.

III. El **oficio D-2603/16334** de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, con el cual se comunicó al quejoso la rescisión del contrato, acto atribuido al comandante de la Fuerza Aérea Mexicana.

IV. El **emplazamiento** publicado en la Orden General de la plaza de México, precisándose que se practicó al quejoso los días veintidós, veintitrés, y veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, acto atribuido al comandante de la Primera Región Militar.



V. El **acta administrativa de diecisiete de abril de dos mil dieciocho**, por la que se resolvió rescindir el contrato de reclutamiento suscrito por el quejoso el dieciséis de octubre de dos mil once, por haber faltado injustificadamente por setenta y dos horas consecutivas al Primer Batallón de Fusileros Paracaidistas; acto atribuido al comandante del Primer Batallón de Fusileros Paracaidistas.

12. Tercera ampliación.

I. Mediante la cual precisó nuevamente las fechas en las que tuvo lugar el **emplazamiento** atribuido a los comandantes de la Primera Región Militar y de la Fuerza Aérea Mexicana, publicado en la Orden General de la plaza de México, señalando los días veintidós, veintitrés, veinticuatro, veinticinco y veintiséis de marzo de dos mil dieciocho.

13. El doce de junio de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia constitucional y, en atención al oficio STCCNO/330/2019 del secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, se determinó enviar el juicio de amparo para su resolución al Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, órgano que a través de acuerdo dictado el trece de junio del mismo año registró el expediente con el número 332/2019.

14. CUARTO.—**Sentencia del Juez de Distrito.** El treinta de septiembre de dos mil diecinueve se dictó sentencia; el orden de exposición de los pronunciamientos y los correspondientes argumentos que sostuvo el Juez de Distrito, se desarrollaron de la siguiente manera:

- **Sobreseyó** en relación con los actos reclamados al pagador general de la Brigada de Fusileros Paracaidistas consistente en la **cancelación del pago de las remuneraciones** al quejoso; y al comandante del Primer Batallón de Fusileros Paracaidistas, relativo a la **publicación de los datos personales** del quejoso en la red intranet, en virtud de la negativa –no desvirtuada– de las autoridades, en términos de lo manifestado por éstas al rendir su informe justificado.

- Asimismo, **sobreseyó** por el acto reclamado al comandante de la Fuerza Aérea Mexicana, consistente en el **emplazamiento realizado en la Orden Gene-**



ral de la plaza de México, pues de las constancias que obran en autos no se advertía su participación, no obstante que el acto subsistía en virtud de haber sido emitido por diversa autoridad.

- Estimó actualizada **la causal de improcedencia** prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo y, por tanto, **sobreseyó** en relación con los actos reclamados al comandante de la Fuerza Aérea Mexicana, consistentes en el **Oficio D-1134/8254 de doce de marzo de dos mil dieciocho** y el **oficio D-2603/16334 de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho** (páginas 28 y 29 de esta sentencia); en virtud de que ambos documentos se refieren a comunicaciones entre autoridades que no se dirigen al quejoso y, por tanto, su sola emisión no causa perjuicio o afectación a su interés jurídico.

- En el **estudio de fondo**, por una parte, sostuvo la **negativa de amparo** en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la fracción III del artículo 43 del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aéreas Mexicanos; así, el Juez declaró los argumentos como **infundados**, pues la norma no resulta violatoria del derecho de audiencia, dado que el emplazamiento practicado mediante la Orden General de la plaza de México busca garantizar que el posible afectado tenga conocimiento del procedimiento que se sigue en su contra, mediante la publicación en el órgano oficial de difusión de la Secretaría de la Defensa. Asimismo, sostuvo que el conocimiento y cumplimiento de las leyes militares y reglamentos a que están obligados sus miembros y que rigen su situación en el Ejército, le da certeza de que, en caso de ubicarse en la hipótesis señalada, será emplazado a través de dicho medio de difusión.

- En el **estudio del artículo 170, fracción II, apartado G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos** el Juez declaró infundados los conceptos de violación del quejoso y sostuvo **que no existe una violación al principio de igualdad ni discriminación**. Adujo que no toda distinción de trato constituye un acto de discriminación, que los cabos y soldados no se consideran personal permanente y, por tanto, se rigen a través de un contrato de enganche en caso de incurrir en una falta en sus funciones, razón por la cual no pueden ser sancionados con la misma norma, pues sus funciones y obligaciones son distintas de los demás integrantes de esa Institución de la Fuerza Armada, por lo que merecen un trato desigual.



• En **suplencia de la queja**, en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, el Juez advirtió una **violación en el procedimiento de rescisión del contrato de reclutamiento**, motivo que estimó suficiente para **conceder el amparo**. Así, señaló que, de conformidad con el artículo 14 constitucional, previo a la emisión de un acto privativo, se debe seguir un juicio que cumpla con las formalidades siguientes: 1) la existencia de notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, 3) la oportunidad de alegar; y, 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En estas circunstancias, señaló que el primer acto de trascendencia procesal es la notificación del inicio del juicio, en virtud de que el emplazamiento constituye una formalidad esencial para la adecuada defensa y, la falta de verificación o su práctica defectuosa, se traduce en una violación manifiesta a la ley que produce su indefensión.

• El Juez determinó que **el emplazamiento realizado al quejoso a través de la Orden General de la plaza México fue ilegal**, así como todo lo actuado con posterioridad, pues no se dio cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 43 del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, dado que no se le comunicó que, en caso de que se acreditara alguna causal de rescisión, sería dado de baja de la Secretaría de la Defensa Nacional, tampoco se le explicó de manera correcta a partir de qué momento empezarían a contar los quince días para manifestar lo que estimara necesario en su defensa, ni tampoco que podía aportar pruebas, dejando al quejoso en **estado de indefensión**.

• Así, **la concesión de amparo se hizo extensiva al acta de diecisiete de abril de dos mil dieciocho**, por la que se resolvió rescindir el contrato de reclutamiento, y al **Acuerdo 48347 de quince de mayo de dos mil dieciocho**, por el cual se ordenó la baja del quejoso.

15. QUINTO.—**Interposición de los recursos de revisión.** En desacuerdo con la sentencia, tanto el secretario de la Defensa Nacional como el quejoso interpusieron sendos recursos de revisión el veinticuatro y el treinta de octubre de dos mil diecinueve, respectivamente.

16. SEXTO.—**Trámite del recurso de revisión.** Por cuestión de turno, los medios de impugnación fueron remitidos al Décimo Tercer Tribunal Colegiado



en Materia Administrativa del Primer Circuito y, por auto de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, su presidente lo registró con el número 512/2019. Asimismo, por acuerdo de dos de diciembre de dos mil diecinueve se admitió el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el quejoso, por el cual se adhiere al recurso de revisión interpuesto por el secretario de la Defensa Nacional.

17. SÉPTIMO.—**Dictado de resolución y remisión del asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En sesión celebrada vía remota el catorce de agosto de dos mil veinte, el órgano colegiado dictó sentencia en la que resolvió:

I. Levantar el sobreseimiento relativo al acto atribuido al pagador general de la Brigada de Fusileros Paracaidistas, pues si bien negó la existencia de la **orden de cancelación del pago de remuneraciones**, lo cierto es que del contrato y demás constancias que obran en autos se desvirtúa dicha negativa, señalando que tal acto debe incluirse en el pronunciamiento realizado en la sentencia recurrida respecto de la orden de baja, dado que no se hacen valer en su contra vicios propios sino que su inconstitucionalidad se hace depender de lo alegado contra esta última. Consecuentemente, el órgano colegiado determinó que lo relativo a este acto dependerá de lo que en su momento se llegue a resolver en definitiva respecto de la orden de baja, al ser patente que la orden de cancelación de pago carece de autonomía propia.

II. Confirmar el sobreseimiento por inexistencia del acto atribuido al comandante de la Fuerza Aérea Mexicana, consistente en el **emplazamiento** practicado al quejoso mediante la publicación en la Orden General de la plaza de México.

III. Asimismo, **corrigió una imprecisión** advertida en la sentencia, por lo que **confirmó el sobreseimiento** decretado por el comandante de la Fuerza Aérea Mexicana, respecto de los oficios **D-1134/8254**, de doce de marzo, y **D-2603/16334** de veintitrés de mayo, ambos de dos mil dieciocho.

IV. Confirmó el sobreseimiento del acto relativo a la publicación de los datos personales del quejoso en la red Intranet, en virtud de que no existe medio de convicción alguno que permita establecer que se realizó dicha publicación.



V. Declaró infundados los agravios de la autoridad responsable, en los que aduce que se actualiza la causal de improcedencia relativa a actos derivados de otros consentidos, pues el quejoso sí señaló como actos reclamados las publicaciones en la Orden General de la plaza de México y el acta de rescisión del contrato de enganche y, ante la omisión de rendir informe justificado y medio de convicción alguno, se desestimó dicha causal.

VI. Desestimó la causal de improcedencia relativa a que el acto deriva de otro consentido, al aducir que el quejoso firmó un contrato de enganche que establece cláusula expresa de rescisión de contrato (falta injustificada durante setenta y dos horas); sin embargo, el Tribunal Colegiado señaló que el propio régimen le otorga la posibilidad de que se respete su derecho de defensa, por lo que el contrato no podía servir de sustento para asumir que existe consentimiento tácito de los actos reclamados o que debió haberlo impugnado.

VII. Desestimó el agravio planteado en la revisión adhesiva por el quejoso, relativo a la **falta de legitimación del secretario de la Defensa Nacional**, en virtud de que el acto que se le atribuyó no fue declarado inconstitucional por vicios propios; sin embargo, adujo que sí estaba en aptitud de recurrir en esta instancia por haber propuesto la improcedencia del juicio y controvertir los efectos de la concesión del amparo.

VIII. Declaró infundada la causal de improcedencia hecha valer por autoridad diversa a la recurrente (comandante de la Primera Región Militar) y que el Juez de Distrito no estudió, relativa al consentimiento tácito de la rescisión del contrato y el hecho de que el propio quejoso no estuvo pendiente de los emplazamientos; sin embargo, el órgano colegiado señaló que no aceptó voluntariamente ninguno de los actos, pues ni siquiera la celebración del contrato puede asumirse como una aceptación plena para efectos de un reclamo posterior a través del juicio de amparo.

IX. Reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determine lo procedente en cuanto al estudio de la constitucionalidad del artículo 170, fracción II, Apartado G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y **remitió los autos a este Máximo Tribunal**.



X. Se desestimaron los alegatos manifestados por el secretario de la Defensa Nacional una vez que fueron turnados los autos para su resolución; sobre tal punto, el órgano colegiado desestimó la posibilidad de que se encontrara actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, pues si bien la autoridad comunicó que dejó insubsistente el Acuerdo de baja 48347, lo cierto es que subsiste la baja del quejoso como soldado del Primer Batallón de Fusileros Paracaidistas, máxime que no está plenamente demostrada dicha causal.

18. OCTAVO.—**Trámite del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El veintidós de septiembre de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal registró este asunto con el número 389/2020, lo admitió y lo turnó para su estudio al Ministro Luis María Aguilar Morales, enviando los autos a la Segunda Sala, a la cual se encuentra adscrito.

19. NOVENO.—**Avocamiento de Segunda Sala.** El uno de diciembre de dos mil veinte, la presidencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro ponente para que formulara el proyecto de sentencia respectivo.

20. DÉCIMO.—**Publicación del proyecto.** Con fundamento en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se hizo público el presente proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

21. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de los recursos de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, toda vez que se interpone contra una sentencia dictada por un Juez de



Distrito, en un juicio de amparo indirecto en que se reclamó una ley federal respecto de la que no existe jurisprudencia y resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

22. SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** Resulta innecesario el estudio de estos aspectos dado que el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ya se ocupó de analizarlos al emitir la resolución de catorce de agosto de dos mil veinte.

23. TERCERO.—**Precisión de la materia de este recurso de revisión.** Conforme a la narrativa expuesta en los resultandos de esta sentencia, en donde se dio cuenta con la historia procesal del asunto (lo que comprende las determinaciones emitidas por el Juez de Distrito y el Tribunal Colegiado de Circuito), se tiene que los actos reclamados y las determinaciones tomadas en relación con la materia del juicio de amparo guardan el siguiente estado:

2.	Acto reclamado	Autoridad	Estatus
1.	Emplazamiento publicado en la Orden General de la plaza de México, los días veintidós, veintitrés, veinticuatro, veinticinco y veintiséis de marzo de dos mil dieciocho.	Comandante de la Primera Región Militar y comandante de la Fuerza Aérea Mexicana.	El Tribunal Colegiado confirmó el sobreseimiento respecto del comandante de la Fuerza Aérea Mexicana en relación con este acto. En un ejercicio de suplencia de la queja, en la sentencia recurrida se concedió la protección constitucional al identificarse diversos vicios en los términos en que se formuló el emplazamiento.
2.	Artículo 43, fracción III , en relación con la fracción II de la misma norma y a la fracción IX del diverso artículo 42, del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	Presidente de la República.	En la sentencia recurrida se negó el amparo.



3.	Cancelación del pago de las remuneraciones , con efectos a partir del diecinueve de febrero de dos mil dieciocho.	Pagador general de la Brigada de Fusileros Paracaidistas.	El Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento al considerar que aún con la negativa no desvirtuada, lo cierto es que el resto de los actos (esencialmente la rescisión del contrato) confirmaban la necesaria existencia de éste.
4.	Publicación de datos personales a través de la red intranet de la Secretaría de la Defensa Nacional.	Comandante del Primer Batallón de Fusileros Paracaidistas.	El Tribunal Colegiado confirmó el sobreseimiento.
5.	Oficio D-1134/8254 de doce de marzo de dos mil dieciocho por el que se informó al comandante de la Primera Región Militar que el quejoso había faltado durante 72 horas.	Comandante de la Fuerza Aérea Mexicana.	El Tribunal Colegiado confirmó el sobreseimiento por falta de interés del quejoso, al tratarse únicamente de una comunicación entre autoridades.
6.	Acta administrativa de diecisiete de abril de dos mil dieciocho , por la que se resolvió rescindir el contrato de reclutamiento.	Comandante del Primer Batallón de Fusileros Paracaidistas.	En la sentencia recurrida se determinó ilegal, como consecuencia de la causa originaria de la concesión.
7.	Artículo 170, fracción II, apartado G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	Congreso de la Unión y presidente de la República.	En la sentencia recurrida se negó el amparo.
8.	Acuerdo 48347 de quince de mayo de dos mil dieciocho por el que se ordenó su baja en virtud de haberse rescindido el contrato de reclutamiento.	General secretario de la Defensa Nacional.	En la sentencia recurrida se determinó ilegal, como consecuencia de la causa originaria de la concesión.



<p>9. Oficio D-2603/16334 de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, con el cual se comunicó la rescisión del contrato de reclutamiento al secretario de la Defensa Nacional.</p>	<p>Comandante de la Fuerza Aérea Mexicana.</p>	<p>El Tribunal Colegiado confirmó el sobreseimiento por falta de interés del quejoso, al tratarse únicamente de una comunicación entre autoridades.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

24. Ahora bien, en el considerando noveno de la resolución dictada por el Tribunal Colegiado del conocimiento, se determinó reservar jurisdicción a este Alto Tribunal y fueron remitidos los autos para conocer sólo de la constitucionalidad del **artículo 170, fracción II, Apartado G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos** (acto destacado con el número 7 en la tabla que antecede).

25. Sin embargo, **al guardar una conexión sistémica tanto las normas impugnadas como los planteamientos sobre la inconstitucionalidad** de tal precepto y del numeral 43, fracción III (con relación a la fracción II y IX del diverso 42), del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (acto destacado con el número 2 en la tabla que antecede), es factible que ambas disposiciones sean analizadas por este Alto Tribunal.

26. La conexión entre ambas disposiciones es genuina en la medida de que la perteneciente a la ley orgánica versa sobre la **rescisión** del contrato de reclutamiento para soldados y cabos como motivo de baja definitiva del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, mientras que la norma reglamentaria se refiere a la notificación del inicio del procedimiento para resolver justamente sobre la **rescisión** del citado acuerdo de voluntades.

27. Consecuentemente, se procede al examen de los agravios aducidos en contra de la negativa de amparo dictada por el Juzgado de Distrito en relación con tales aspectos de constitucionalidad.

28. CUARTO.—**Estudio de fondo.** Esta Segunda Sala advierte que son **infundados** los agravios que combaten la determinación del Juez de Distrito en



relación con la constitucionalidad de la norma perteneciente a la citada ley orgánica; mientras que son **esencialmente fundadas** las manifestaciones relacionadas con la decisión de validez que recayó a la disposición del reglamento que es materia de este juicio de amparo, lo que conduce a otorgar la protección constitucional para los efectos que serán precisados en la parte final de esta consideración.

I. Análisis del artículo 170, fracción II, apartado G, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, desde la perspectiva constitucional del principio de igualdad.

29. El punto de partida ineludible para revisar los planteamientos del recurrente es el propio contenido de la norma, que a la letra establece:

"De las bajas

"Artículo 170. La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de ley o por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos:

"I. ...

"II. Procede por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional:

"A. ...

"G. Para los soldados y cabos, por la rescisión del contrato de enganche o del de su renovación, otorgándoles la garantía de audiencia por quince días hábiles en los términos del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos."

30. Como se advierte, la disposición establece como causal de baja del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, **exclusiva para soldados y cabos**, la rescisión del contrato de enganche o reclutamiento, lo que marca un trato diferenciado en relación con el resto de los servidores públicos militares, específicamente con



el resto de las categorías previstas en el artículo 129 de la propia ley orgánica en cita.¹

31. Tanto en sus conceptos de violación como en sus agravios, el quejoso sostiene que la norma de referencia supone una lesión al principio de igualdad al establecer un trato desigual entre personas que se encuentran en las mismas condiciones, esto es, da lugar a la rescisión de los contratos de enganche (o reclutamiento) de los soldados y cabos, mientras que para el resto de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea no se dispone como causal de baja tal supuesto.

32. Argumenta, en sus agravios, que el Juez de Distrito abordó lo tocante a que entre los militares de las clases de armas, servicios y auxiliares existían diferencias sustanciales en el ingreso y actividades que impedían su comparación, mas no abundó en torno al contenido de tales diferencias, limitándose a mencionar que los soldados no pertenecían a la carrera militar, que estaban sujetos a un contrato de enganche voluntario y que, por tanto, sus sanciones no podían ser las mismas.

33. A juicio de esta Sala, no le asiste razón al recurrente, pues **no es dable sostener una lesión al principio de igualdad, en la medida en que las situa-**

¹ "Artículo 129. Los grados en el orden decreciente son como sigue:

"I. Generales en el Ejército y Fuerza Aérea:

"A. General de División;

"B. General de Brigada o general de Ala; y,

"C. General Brigadier o general de Grupo.

"II. Jefes en el Ejército y Fuerza Aérea:

"A. Coronel;

"B. Teniente coronel; y,

"C. Mayor.

"III. Oficiales en el Ejército y Fuerza Aérea:

"A. Capitán primero;

"B. Capitán segundo;

"C. Teniente; y,

"D. Subteniente.

"IV. Tropa en el Ejército y Fuerza Aérea.

"A. Clases.

"a. Sargento primero;

"b. Sargento segundo; y,

"c. Cabo; y,

"B. Soldado."



ciones jurídicas que pretende contrastar no son comparables (soldados y cabos **versus** el personal militar profesional), pues cada una de estas categorías se conducen a través de principios y reglas claramente diferenciadas.

34. Inicialmente, es preciso decir que la figura del reclutamiento de soldados y cabos es el medio o instrumento que se instituyó para la captación, identificación y selección de los aspirantes a causar alta en las instituciones armadas, con la finalidad de encontrar a los elementos con las características físicas, de personalidad e intelectuales para cumplir eficientemente con sus funciones; de ahí que, un adecuado reclutamiento adquiera especial relevancia en todos los niveles de mando.

35. El artículo 4 del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos señala que el reclutamiento en tiempo de paz se realizará por medio de contrato, bajo las modalidades siguientes: a) Alta en el Sistema Educativo Militar como Cadetes y Alumnos para su formación. b) Alta en las Unidades como Soldados en las diferentes Armas y Servicios. c) Alta en las dependencias e instalaciones como oficiales, clases y soldados de la clase auxiliar.

36. Dadas las características de **las misiones generales que tiene a su cargo el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, requieren de una rígida disciplina jerárquica, motivo por el cual, el legislador estableció la figura de los "grados militares"**, la cual tiene por objeto el ejercicio de la autoridad, y se subclasifica a su vez en: I) de mando militar; y, II) de actividad técnica o administrativo.

37. En ese orden, el artículo 128 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos dispone la clasificación de los grados en la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que consiste en: I. Generales; II. Jefes; III. Oficiales; y, IV. Tropa; mientras que el artículo 129 señala los grados (nota al pie 1). **Los cuadros de jefes, oficiales y sargentos (primero y segundo), de conformidad con el artículo 141 de la ley orgánica de que se trata, se integrarán con personal graduado en los establecimientos de educación militar, requisito que según se advierte, no es exigible al cabo y al soldado.**

38. Importa destacar, que el Ejército Mexicano se constituye por Armas y Servicios; los primeros, son los componentes cuya misión principal es el com-



bate; los segundos, tienen por objeto medular satisfacer necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico formando unidades organizadas, equipadas y adiestradas para el desarrollo de estas actividades; de esta manera, los militares, atendiendo a la clase de servicios que desempeñan, se clasifican a su vez en: I. De Arma; II. De servicios; III. Auxiliares.

39. Los militares de Arma y de Servicios se educan técnicamente para el mando, adiestramiento y conducción de unidades, radicando la diferencia en que los primeros son para unidades de combate; en tanto, los segundos, para las unidades de servicio y el desempeño exclusivo de las actividades técnicas y profesionales que corresponde llevar a cabo al servicio al que pertenezcan. La carrera de ambos se considera profesional y permanente, excepción hecha de los cabos y soldados, pues de conformidad con el artículo 145 de la ley orgánica que rige al Ejército, los servicios en el activo de estos dos últimos, estarán sujetos a las condiciones del contrato correspondiente.

40. Por su parte, los militares auxiliares desempeñan actividades técnicas y profesionales exclusivamente en los servicios del Ejército y Fuerza Aérea, en el entendido de que, hasta tanto pertenezcan a dicha clase, su permanencia será fijada por el contrato respectivo; sin que se soslaye el hecho de que, aun cuando cuenten con conocimientos técnicos o profesionales, éstos no derivan de los establecimientos de educación militar.

41. Como se ve, los cuadros de jefes, oficiales y tropa, pueden pertenecer a la clase de servicios de Arma, Servicio y Auxiliares; sin embargo, los dos primeros cuadros (jefes y oficiales); así como sargentos primero y segundo que pertenecen al cuadro de tropa, **necesariamente se integran con personal graduado por el sistema educativo militar, motivo por el cual se consideran de carrera profesional y permanente, puesto que se educan técnicamente para ello, acorde a las necesidades y objetivos de las Fuerzas Armadas, situación que no ocurre en el caso de soldados, cabos y el cuadro de auxiliares; de ahí que, el servicio de estos tres últimos únicamente se sujete a las condiciones del contrato correspondiente.**

42. Al respecto, el artículo 35 del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, define al contrato de enganche



como el documento que establece la relación jurídico-administrativa entre la Secretaría de la Defensa Nacional y el aspirante, en el cual, se estipulan las obligaciones y los derechos de este último que, al causar alta en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en cualquiera de las modalidades, contrae al momento de aprobarse dicha alta.

43. No obstante lo anterior, el tipo de alta que se elija define el fin u objetivo que se persigue; en el caso del alta en el Sistema Educativo Militar, la persona interesada, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su reglamento, ingresa para estudiar y prepararse acorde a las necesidades y fines de las instituciones castrenses. Mientras que el alta en las dependencias e instalaciones como oficiales, clases y soldados de la clase auxiliar, los elementos integrantes se afilian para prestar sus servicios técnicos y profesionales al Ejército y Fuerza Aérea; y, deben cubrir determinados requisitos.

44. En caso de alta en las unidades como soldados en las diferentes Armas y Servicios, obedece a la voluntad de las personas de querer prestar sus servicios en las fuerzas armadas; de ahí que, el referido artículo 149 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos señale que el reclutamiento de personal de tropa (en el que se encuentra el grado de soldado), se llevará a cabo por conscripción y por enganche voluntario, pues para acceder a dicho grado no se requieren características específicas (ser egresado de una instalación educativa militar o bien, tener conocimientos técnicos y profesionales que requiera el Ejército), sino que basta con firmar el contrato respectivo, manifestando precisamente su conformidad para permanecer en las Fuerzas Armadas en un tiempo determinado, sin que pase desapercibido que el interesado tiene a su alcance las diversas modalidades para causar alta, siempre que cumpla con los requisitos que cada una señale.

45. Si bien el grado de soldado constituye el primer escalafón dentro de la jerarquía militar, la asignación de uno u otro grado de una persona al ingresar y darse de alta en el ejército, depende de la modalidad que adoptó, pues por ejemplo, en el caso de quienes accedan a las instituciones educativas militares se les concede cierto grado atendiendo al conocimiento que tienen y que adquirieron en su formación, situación que acontece también para el cuadro



auxiliar, caso en el que se toma en consideración el conocimiento técnico o profesional no militar.

46. De ahí que, **contrario a lo expuesto por el quejoso, un soldado en relación con los diversos grados de la escala jerárquica militar no se encuentra en igualdad de condiciones o circunstancias;**² en tanto **son los únicos que para su incorporación sólo requieren la celebración de un contrato de enganche voluntario, mas no se les exige atravesar ningún proceso de profesionalización ni contar con conocimientos especializados** propios de los integrantes de la carrera militar.

47. Es en esta línea argumentativa en que quedan atendidas las manifestaciones del quejoso (de las cuales pareciera desprenderse un reconocimiento de que justamente la norma distingue con claridad a militares de diversas clases) que cuestionan la razonabilidad de la distinción (soldados y cabos **versus** el personal militar profesional), debe decirse que **las condiciones de acceso y permanencia son diametralmente opuestas entre unos y otros**, en la medida que el acceso a las diversas categorías superiores no se rige por un acuerdo de voluntades, sino por el desarrollo de una carrera profesional que supone la asistencia y aprobación de diversos cursos, así como de un mayor grado de responsabilidad vinculado a un ejercicio de autoridad relacionado con el mando militar.

48. En este contexto, **se torna innecesario continuar con el estudio relativo a si dicha distinción vulnera el principio de igualdad**, pues para ello era indispensable, en primer lugar, que los soldados y cabos estuvieran en una situación jurídica comparable respecto del resto de los miembros de las fuerzas armadas.³

² Como justamente ya lo había explorado esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 1056/2018, en sesión de trece de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos, pues sin soslayar que en tal precedente se analizó la limitante temporal establecida en el artículo 154 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en torno a la celebración de contratos de enganche y reenganche de cabos y soldados, los argumentos depositados devienen aplicables por identidad de razón.

³ Al respecto, se comparte lo afirmado por la Primera Sala de esta Suprema Corte en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018, cuyos título, subtítulo y texto son: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO. Las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen



49. Por otro lado, tampoco asiste razón al quejoso al afirmar que, puesto que a todos los miembros del ejército les rige el Código de Justicia Militar, sus sanciones deban ser las mismas y, por tanto, que las faltas injustificadas de soldados y cabos por setenta y dos horas consecutivas deban castigarse únicamente con reclusión en prisión militar; aunado a que la rescisión de sus contratos es una sanción fija prohibida por el artículo 22 de la Constitución General que además posee carácter laboral al ser equiparable a un despido, lo que soslaya el hecho de que los soldados mantienen una relación administrativa con el Estado.

50. En primer término, es evidente que al quejoso no se le excluyó de las sanciones propias del fuero militar, en tanto le fue aplicado el Código de Justicia Militar conforme a la propia narrativa contenida en su demanda de amparo. Sin embargo, el hecho de que haya enfrentado un procedimiento sancionatorio no excluye la posibilidad de que pueda activarse también la vía administrativa de rescisión de su contrato de enganche voluntario (o reclutamiento), porque se trata de vías autónomas que, si bien parten de los mismos hechos, abordan dis-

transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas 'acciones afirmativas'; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares. Así, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: **la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado;** y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad–. En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conllevan diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. En efecto, esta primera etapa pretende excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado."



tintos tipos de responsabilidades. Sirve de apoyo por analogía la tesis aislada P. XV/2008, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDE FINCARSE NO OBSTANTE QUE ÉSTOS SE ENCUENTREN SUJETOS A PROCEDIMIENTO PENAL POR LOS MISMOS HECHOS. La circunstancia de que un servidor público esté sujeto a proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no impide que se le sancione administrativamente por los mismos hechos, toda vez que los procedimientos de responsabilidad administrativa se instruyen para fincar exclusivamente la indicada responsabilidad por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, además de que conforme al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambos procesos se desarrollan autónomamente. Esto es, como los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos tienen como finalidad que los que sean indignos del cargo sean separados de él (vía suspensión o destitución), queden inhabilitados por determinado lapso para ocupar otro cargo público, y obligados a resarcir el perjuicio económico causado, es indudable que tienen diversa naturaleza del procedimiento que se instaura de acuerdo a la legislación penal."⁴

51. Ahora, es necesario hacer hincapié en que la posibilidad de rescindir un contrato no es exclusiva del derecho laboral, sino que se trata de una característica inherente a todo acuerdo de voluntades y que confiere a la parte que considera que su contraria ha incumplido con las obligaciones pactadas la posibilidad de concluir con el contrato de mérito sin importar que su naturaleza sea civil, mercantil, laboral o administrativa.⁵

⁴ Perteneciente a la Novena Época, con número de registro digital: 169211, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, materia administrativa, página 7.

⁵ "ARRENDAMIENTO. CUANDO SE RECLAMA LA RESCISIÓN DEL CONTRATO RELATIVO POR FALTA DE PAGO DE LA RENTA VENCIDA Y NO SE CONVINO LUGAR PARA PAGARLA, LA INTERPELACIÓN REALIZADA A TRAVÉS DEL EMPLAZAMIENTO NO ES IDÓNEA PARA ACREDITAR LA MORA EN QUE INCURRIÓ EL ARRENDATARIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)". Registro digital: 168214. Localización: [J]; Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, enero de 2009, página 45, 1a./J. 106/2008.



52. Por tanto, la mera posibilidad con que cuenta la Secretaría de la Defensa Nacional para rescindir los contratos de enganche (o reclutamiento) de los soldados que incumplan determinadas condiciones resulta insuficiente para considerar que dicho acto pertenezca al ámbito laboral. Para poder llegar a tal conclusión primero sería necesario que la relación existente entre las fuerzas armadas y el quejoso revistiera también naturaleza laboral, lo que no es así.

53. Al respecto, **entre los miembros del ejército y el Estado no existe un vínculo de naturaleza laboral, sino administrativo**, aspecto que ha sido reiterado por este Alto Tribunal en múltiples precedentes (y que será abordado a detalle con motivo de la implicación del análisis de la norma reglamentaria); así como tampoco existe controversia en torno a que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes, por así encontrarse dispuesto en el primer párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional.⁶

"CONTRATO DE CRÉDITO OTORGADO POR EL INFONAVIT. EL ARTÍCULO 49, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY RELATIVA, SIRVE DE FUNDAMENTO PARA EJERCER LA ACCIÓN DE RESCISIÓN Y VENCIMIENTO ANTICIPADO.". Registro digital: 2019908. Localización: [J]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 66, mayo de 2019, Tomo II, página 904, 1a./J. 34/2019 (10a.).

"COMPETENCIA CONCURRENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 104 CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA CUANDO SE DEMANDA A UNA SOCIEDAD MERCANTIL LA RESCISIÓN DEL CONTRATO SOCIAL QUE SE CONSTITUYÓ CON LA APORTACIÓN DE TIERRAS DE USO COMÚN DE UN EJIDO.". Registro digital: 2005052. Localización: [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, página 619, 2a./J. 109/2013 (10a.).

"CONTRATO DE SEGURO. EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 2 DE ENERO DE 2002 NO ES APLICABLE A LOS CASOS EN LOS QUE LA ASEGURADORA PRETENDE ENTERAR AL BENEFICIARIO DE UN CONTRATO DE SEGURO DE VIDA DE LA RESCISIÓN DEL MISMO.". Registro digital: 172568. Localización: [J], Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 222, 1a./J. 4/2007.

⁶ "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A. ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"..."

"XIII. **Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.**"



54. Esto encuentra apoyo en las razones sostenidas por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 11/94, de donde derivó la jurisprudencia P./J. 24/95, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA."⁷

55. Aunque en dicho precedente se estudió una controversia en la que participaron propiamente miembros de cuerpos de policía, el Pleno estableció en forma general que la relación Estado – empleado, si bien se transformó en su naturaleza para equipararla a una de carácter laboral, y se consideró al Estado como un patrón *sui generis*, de dicho tratamiento se excluían a cuatro grupos: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación seguía siendo de orden administrativo **y el Estado se comportaba como autoridad, rigiéndose por sus propias leyes.**

56. Cabe agregar que lo anterior no es óbice para que, de estimar que su baja fue ilegal, los miembros del ejército puedan controvertir tal acto de autoridad y, de ser procedente el reclamo, sean reincorporados en sus puestos, pues a diferencia de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Muni-

⁷ De texto: "La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón *sui generis*. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el Gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito.". Localización: Registro digital: 200322. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, materia administrativa, página 43.



cipios, los elementos de la milicia sí tienen derecho a ser reincorporados al servicio cuando su separación sea desapegada a derecho, pues no se encuentran comprendidos por la exclusión prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal;⁸ ya que tratándose de los soldados tal derecho únicamente podrá tener efectos durante la vigencia que reste al contrato de enganche o reenganche.

57. Finalmente, cabe subrayar que las normas reclamadas no contienen una pena fija de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que **la rescisión del contrato de enganche no es una sanción propia del derecho administrativo sancionador, sino que como se ha dicho es la consecuencia del incumplimiento del contrato de enganche celebrado con la Secretaría de la Defensa Nacional.**

58. Los razonamientos expuestos se consideran suficientes para concluir que el artículo 170, fracción II, inciso G), de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos no transgrede el principio de igualdad, pues es válido que las leyes que rigen las relaciones entre los miembros de las fuerzas armadas establezcan supuestos diferenciados sustentados en características como aquellas que recién fueron descritas.

59. Similares consideraciones sostuvo esta Segunda Sala al resolver, por unanimidad de votos, el amparo en revisión 269/2020, en sesión de siete de octubre de dos mil veinte.

II. Análisis del artículo 43, fracción III (con relación a las fracciones II y IX del numeral 42), del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejér-

⁸ "XIII. ...

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido."



cito y Fuerza Aérea Mexicanos, desde la perspectiva constitucional del derecho de acceso a la justicia.

60. El punto de partida ineludible para revisar los planteamientos del recurrente es el propio contenido de la norma, que a la letra establece:

"Artículo 42. En los contratos de enganche que celebre la Secretaría de la Defensa Nacional deberán constar como causales de rescisión sin responsabilidad alguna para la secretaría, las siguientes:

"...

"IX. Faltar injustificadamente por setenta y dos horas consecutivas a la unidad, dependencia o instalación en donde preste sus servicios."

"Artículo 43. El contrato de enganche de los soldados y cabos o su renovación, se rescindirán conforme al procedimiento siguiente:

"I. Cuando el titular de la unidad, dependencia o instalación militar tenga conocimiento de que algún soldado o cabo bajo su mando, se ubica en alguno de los supuestos previstos en el artículo 42 de este reglamento, remitirá dentro de las veinticuatro horas siguientes, a la Dirección del Arma o Servicio a la que dependa administrativamente el interesado, la documentación que acredite la causal de rescisión, así como la demás que estime necesaria;

"II. Recibida la documentación a que se refiere la fracción anterior, la Dirección del Arma o Servicio notificará al interesado el inicio del procedimiento para determinar la procedencia o no de la rescisión del contrato de enganche o la rescisión de su renovación, haciéndole saber que si es procedente dicha rescisión será dado de baja de la Secretaría de la Defensa Nacional, asimismo se le concederá un plazo de quince días hábiles contado a partir del día siguiente a dicha notificación, para que manifieste por escrito lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que estime pertinentes y señale un domicilio para oír y recibir notificaciones apercibiéndolo de que si no hace tal señalamiento se le notificará en el último domicilio registrado ante la unidad, dependencia o instalación militar a la que se encuentre adscrito.



"La notificación a que se refiere el párrafo anterior se hará personalmente por conducto del titular de la unidad, dependencia o instalación militar a la que pertenezca, quien recabará el acuse respectivo del interesado y lo remitirá a la Dirección del Arma o Servicio correspondiente;

"III. Si el interesado se ubica en la causal prevista en la fracción IX del artículo 42 de este reglamento, será notificado mediante publicación en la Orden General de la plaza de México, para los mismos efectos previstos en la fracción II de este artículo;

"IV. Una vez recibido el escrito y, en su caso, desahogadas las pruebas a que se refiere la fracción II de este artículo, la Dirección del Arma o Servicio someterá el asunto a consideración del secretario de la Defensa Nacional para que resuelva sobre la rescisión del contrato de enganche o la rescisión de su renovación, así como la baja del interesado, en términos del artículo 170, fracción II, inciso G) de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; o,

"V. Concluido el plazo a que se refiere la fracción II de este artículo sin que el interesado comparezca por escrito o personalmente, se le tendrá tácitamente por conforme y, se someterá el asunto a consideración del secretario de la Defensa Nacional para que resuelva sobre la rescisión del contrato de enganche o la rescisión de su renovación, así como la baja del interesado, en términos del artículo 170, fracción II, inciso G) de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos."

61. Como se advierte, de la lectura integrada de esas dos disposiciones se tiene que el reglamento en cita establece que para aquellos soldados o cabos que falten injustificadamente por setenta y dos horas consecutivas a la unidad, dependencia o instalación en donde presten sus servicios, la notificación del inicio del **procedimiento de rescisión** se realizará a través de publicación en la Orden General de la plaza de México.

62. Tanto en sus conceptos de violación como en sus agravios, el quejoso sostiene que la norma de referencia supone una **lesión a su derecho de audiencia** al no contemplar la notificación personal (en su domicilio o en la unidad donde se encontrare adscrito) del inicio del procedimiento. Aduce que la formu-



lación de la norma parte incorrectamente de que el soldado se ausentó por voluntad propia y no se encuentra localizable; considera que al menos debería intentarse la notificación personal en el domicilio que cada soldado o cabo registrado ante la Secretaría de la Defensa Nacional o bien, debe verificarse que la persona sujeta a procedimiento no se encuentre detenida enfrentando la justicia militar con motivo del proceso que se inició por desertión.

63. Estima que el llamamiento a través de la Orden General de la plaza de México no es un mecanismo idóneo porque no es un documento de fácil acceso, además de que la forma de realizar las notificaciones debería seguir la misma lógica que en otras materias, es decir, debiera intentarse primero la notificación personal y posteriormente acudir a la formulación de "edictos" o comunicaciones públicas.

64. A juicio de esta Sala, es **esencialmente fundado** el planteamiento del recurrente, pues determinar la notificación sólo a través de un medio de divulgación institucional, sin distinción de supuestos fácticos y sin mediar ningún emplazamiento personal, no garantiza en modo alguno que el destinatario podrá comparecer al procedimiento dentro del plazo correspondiente, medida en la cual se lesiona directamente su garantía de audiencia.

65. A efecto de exponer con claridad el conjunto de nociones que conducen a esa conclusión, en este apartado habrá de analizarse **(a)** el vínculo jurídico que se establece entre soldados y cabos con la Secretaría de la Defensa Nacional; **(b)** el tipo de procedimiento administrativo contractual al que se sujeta a ese tipo de efectivos castrenses que incumplen con alguna obligación o incurrir en falta a la disciplina militar, **(c)** la manifestación concreta del derecho de audiencia en ese contexto; y, finalmente, **(d)** el análisis concreto de la disposición citada conforme al parámetro establecido.

66. **(a) Naturaleza de la relación jurídica entre soldados y cabos y el Ejército y Fuerza Aérea.** Tal y como fue descrito previamente (párrafos 42, 52 y 53), la relación entre los militares y el Estado es administrativa, en virtud de que el ámbito castrense queda excluido del régimen constitucional del artículo 123, apartado B, fracción XIII, en donde se establece que se regirá por sus propias leyes (nota al pie 6), de manera que en ese tipo de vínculos el Estado no actúa como *patrón* sino como autoridad, lo que constituye un régimen especial en



virtud de las características inherentes a las funciones a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional.

67. El Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2015⁹ estableció que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, delega al legislador ordinario la posibilidad de regular a estos grupos mediante sus propias leyes. Se precisó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mantenido un criterio jurisprudencial consistente (desde la Octava Época al día de hoy) en donde justamente se ha interpretado que esa disposición contiene una habilitación constitucional para que en la legislación secundaria se establezca un marco jurídico especial, lo que conduce a advertir que la naturaleza de éstos es administrativa y no laboral.

68. Por tanto, el artículo 123, apartado "B", fracción XIII, constitucional debe entenderse en el sentido de que los seis grupos enunciados se regirán por sus propias leyes y se encuentran bajo un régimen de exclusión del propio apartado, sujeto a restricciones constitucionales expresas e implícitas. En suma, el Tribunal Pleno determinó que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales:

69. a) No tienen una relación de tipo laboral con el Estado, sino una de índole administrativa, aunque ésta, por su especificidad, puede presentar matices administrativos-laborales.

70. b) Están excluidos de la aplicación de los derechos generales del apartado B del artículo 123 constitucional y, en consecuencia, de la aplicación, en principio, de la legislación secundaria respectiva, a saber, de la Ley Burocrá-

⁹ Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión, consistente en reconocer la validez del artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea (ambos por la invalidez de la norma impugnada y, por extensión, de las diversas fracciones VIII y IX), Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.



tica y, por mayoría de razón, de la Ley Federal del Trabajo; lo que no excluye que las leyes que les rigen prevean garantías mínimas en la prestación de sus servicios y otros derechos que puedan ser incluso afines a las prestaciones que se otorgan en el derecho laboral burocrático, pero que tienen naturaleza administrativa y no laboral; y,

71. c) No gozan por tanto de derechos laborales colectivos de rango constitucional como el de huelga o el de formar sindicatos para la defensa de sus intereses comunes, lo que no impide que las leyes que les rigen puedan considerar derechos o garantías afines a la protección y defensa de sus propios derechos e intereses.

72. Conforme a esa línea jurisprudencial, se advierte fundamental mencionar que el hecho de que la Secretaría de la Defensa Nacional tenga por objeto constitucional el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten para el Estado, tiene un impacto directo en el régimen aplicable a las relaciones que establece con los servidores públicos que forman parte de ésta.

73. Estas razones se han considerado suficientes para concluir que la relación entre los militares y el Estado es de naturaleza administrativa (con algunos matices del orden laboral), tal y como lo ha reiterado esta Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 1056/2018,¹⁰ 97/2019,¹¹ 612/2019,¹² 685/2019.¹³

74. **(b) Naturaleza del procedimiento de rescisión del contrato de reclutamiento.** Ahora bien, por cuanto hace a las características del procedimiento a través del cual la citada secretaría puede concluir la rescisión de un contrato de enganche, se tiene que el artículo 42 del Reglamento de Reclutamiento de Perso-

¹⁰ Resuelto por esta Segunda Sala en sesión de trece de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos.

¹¹ Fallado por esta Segunda Sala el ocho de mayo de dos mil diecinueve por unanimidad de cinco votos.

¹² Resuelto el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos.

¹³ Resuelto el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos.



nal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, establece que en dichos contratos deberán constar las causales por las cuales podrá rescindir dicho contrato sin responsabilidad alguna, señalando como tales un listado de trece supuestos.¹⁴

75. Enseguida, el artículo 43 dispone que **para la rescisión del contrato de enganche** se deberá seguir el procedimiento ahí previsto, esto es, cuando el titular de la unidad, dependencia o instalación militar tenga conocimiento de que algún soldado o cabo bajo su mando se ubica en alguno de los supuestos previstos en el artículo 42 del reglamento, remitirá dentro de las veinticuatro horas siguientes, a la Dirección del Arma o Servicio a la que dependa administrativamente el interesado, la documentación que acredite la causal de rescisión, así como las demás que estime necesarias.

¹⁴ I. Haber ocultado en el examen médico para efectos del reclutamiento un padecimiento anterior, certificado por el escalón del servicio de sanidad correspondiente y firmado por dos médicos militares;
"II. Presentar algún padecimiento de los establecidos en el artículo 226 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que lo imposibilite para permanecer en el servicio activo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que se determine con base en el certificado médico correspondiente, que en su momento se haya emitido por dos médicos militares especialistas, donde se demuestre que dicho padecimiento fue adquirido antes de su ingreso al Instituto Armado;
"III. Adquirir otra nacionalidad;
"IV. Haber sido condenado a la destitución del empleo o inhabilitación para ejercer cargos públicos, siempre que se trate de una resolución firme;
"V. Tener mala conducta determinada por el Consejo de Honor de la unidad, dependencia o instalación, conforme lo previsto en las leyes y reglamentos militares;
"VI. Haber proporcionado documentación o datos falsos o alterados durante el trámite de su alta;
"VII. Haberse encontrado sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena corporal, extinguiendo una pena corporal o prófugo de la justicia, durante el trámite de su alta;
"VIII. Colocarse en situación de no poder cumplir con sus obligaciones militares, por causas no imputables a la Secretaría de la Defensa Nacional;
"IX. Faltar injustificadamente por setenta y dos horas consecutivas a la unidad, dependencia o instalación en donde preste sus servicios;
"X. Consumir substancias consideradas como estupefacientes por la Ley General de Salud, previa certificación realizada por dos médicos militares;
"XI. Los demás supuestos previstos en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos;
"XII. Las causales de rescisión que se establezcan en otras disposiciones jurídicas; y,
"XIII. Presentar, durante su permanencia en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, tatuajes que no se ajusten a lo previsto en el artículo 21, fracción II de este reglamento, así como perforaciones en cualquier parte del cuerpo, con excepción de las horadaciones lobulares permitidas al personal femenino.
"La Secretaría de la Defensa Nacional podrá dejar sin efectos y sin responsabilidad para ella, las cartas compromiso suscritas por los alumnos de los Establecimientos de Educación Militar, cuando éstos se ubiquen en alguno de los supuestos de rescisión previstos en este artículo."



76. Recibida esa documentación, la Dirección del Arma o Servicio notificará al interesado el inicio del procedimiento para determinar la procedencia o no de la rescisión del contrato de enganche o la rescisión de su renovación, haciéndole saber que si es procedente dicha rescisión será dado de baja de la Secretaría de la Defensa Nacional. Asimismo, se le concederá un plazo de quince días hábiles contado a partir del día siguiente a dicha notificación, para que manifieste por escrito lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que estime pertinentes y señale un domicilio para oír y recibir notificaciones; apercibiéndolo de que si no hace tal señalamiento se le notificará en el último domicilio registrado ante la unidad, dependencia o instalación militar a la que se encuentre adscrito.

77. Una vez recibido el escrito y, en su caso, desahogadas las pruebas, la Dirección del Arma o Servicio someterá el asunto a consideración del secretario de la Defensa Nacional para que resuelva sobre la rescisión del contrato de enganche o la rescisión de su renovación, así como la baja del interesado, en términos del artículo 170, fracción II, inciso G), de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,¹⁵ es decir, la separación definitiva.

78. Concluido el plazo para que el soldado o cabo manifieste por escrito lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que estime pertinentes, sin que el interesado comparezca por escrito o personalmente, se le tendrá tácitamente por conforme y se someterá el asunto a consideración del secretario de la Defensa Nacional para que resuelva sobre la rescisión del contrato de enganche o la rescisión de su renovación, así como la baja del interesado.

¹⁵ Disposición que a la letra establece:

"Artículo 170. La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de ley o por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional en los siguientes casos:

"...

"II. Procede por acuerdo del secretario de la Defensa Nacional:

"...

"G. Para los soldados y cabos, por la rescisión del contrato de enganche o del de su renovación, otorgándoles la garantía de audiencia por quince días hábiles en los términos del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos."



79. Conforme a la naturaleza de la relación jurídica que se establece entre los efectivos castrenses y la Secretaría de la Defensa Nacional (de orden administrativa conforme a los elementos precisados líneas atrás) y, acorde con los lineamientos recién detallados, se tiene que **se está en presencia de un procedimiento administrativo contractual en donde el citado ente público actúa con el carácter de autoridad**, y en donde el objetivo es revisar si se incurrió en alguna de las causales de rescisión del contrato de enganche.

80. **(c) Garantía de audiencia en el procedimiento administrativo contractual.** En este contexto, constituye un elemento fundamental la presencia de la garantía de audiencia, es decir, la prerrogativa esencial con que cuenta el soldado o cabo de ser escuchado en defensa, lo que comprende la posibilidad de presentar alegaciones por escrito y aportar las pruebas que se estimen pertinentes.

81. El propio artículo 170, fracción II, inciso G), de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (nota al pie 15), establece que en este tipo de procedimiento donde puede determinarse el acto privativo consistente en la separación definitiva del soldado o cabo, se otorgará la garantía de audiencia, es decir, la debida oportunidad de oír a la persona sujeta a procedimiento y de que éste último pueda aportar elementos de convicción que considere que pueden trascender al sentido del fallo.

82. Desde esta perspectiva, es incuestionable que la garantía de audiencia es un derecho humano que también debe respetarse en este tipo de procedimientos administrativos contractuales, consistente en obtener las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración pública (que actúa como autoridad) excluida de cumplir con este deber, pues habrá de emitir un acto privativo con carácter definitivo. En la instrumentación de la garantía de audiencia contenida en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, subyace el deber fundamental de otorgar las garantías mínimas de defensa, las cuales deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.¹⁶

¹⁶ Esto último, tal y como ha sido sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá.** Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 124, 125, 126 y 127.



83. Del Texto Constitucional (artículo 14) y de la previsión expresa contenida en el ordenamiento aplicable a la materia en análisis, se tiene que es fundamental la posibilidad de que aquellos que pueden verse afectados con el dictado de la resolución (soldados y cabos), tengan la posibilidad **–real y efectiva–** de acceder a presentar argumentos según convenga a sus intereses, y de presentar elementos de prueba.

84. Enseguida, toca turno de revisar si el diseño normativo del llamamiento al procedimiento es idóneo frente a la obligación de respetar la garantía de audiencia, esto es, si la reglamentación asegura que el soldado o cabo dispondrá de una adecuada y oportuna defensa de sus intereses en forma previa al acto privativo de naturaleza definitiva.

85. **(d) Análisis del caso concreto.** La disposición reglamentaria controvertida en el presente juicio de amparo tiene una formulación general tratándose de soldados y cabos que se ausentan por setenta y dos horas consecutivas a su unidad de servicio que activa una previsión específica para tal circunstancia: serán notificados mediante publicación en la Orden General de la plaza de México del inicio del procedimiento para determinar la procedencia o no de la rescisión del contrato de enganche o la rescisión de su renovación.

86. A través de esa notificación, se les comunica que si la rescisión es procedente serán dados de baja en definitiva de la Secretaría de la Defensa Nacional; asimismo, se les hace saber que disponen de un plazo de quince días hábiles (contados a partir del día siguiente a dicha notificación) para que manifiesten por escrito lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporten las pruebas que estimen pertinentes.

87. Es decir, la norma establece una forma específica de llamar al procedimiento al cabo o soldado que se encuentra en el supuesto de rescisión de contrato por ausencia injustificada durante setenta y dos horas consecutivas, a través de un documento institucional denominado Orden General de la plaza de México. Como se advierte, **esta manera de comunicar el inicio del procedimiento excluye en su diseño la obligación de intentar una notificación personal**, lo cual pareciera razonable en la medida en que se relaciona con el hecho de que justamente el soldado o cabo se encuentra ausente o, dicho de otra manera, la norma combatida está construida sobre la lógica del personal militar que deserta y se desconoce su paradero.



88. Sin embargo, **la multiplicidad de supuestos que en su formulación la disposición deja fuera, constituye el vicio por el cual se estima que la norma no es respetuosa del derecho de audiencia.** Esto es, mientras que es posible que los efectivos militares que son destinatarios naturales de la norma, sean aquellos que se ausentaron voluntariamente durante setenta y dos horas (y esa condición de separación se extienda en el tiempo) como un mecanismo de renuncia material a la vida castrense y a sus correspondientes obligaciones, **también es plausible que existan casos en los cuales el soldado o cabo haya enfrentado una situación ajena a su voluntad que le impidió presentarse durante ese lapso a su unidad o batallón correspondiente.**

89. **El vicio de inconstitucionalidad de la disposición consiste en que en su diseño tiene preconfigurado que la ausencia del soldado o cabo ocurrió en un escenario de voluntad y que éste permanece separado de la vida castrense bajo esas mismas circunstancias** (ilocalizable), de manera que resulta ocioso intentar notificarle personalmente el inicio del procedimiento así como la forma en que podrá ejercer su derecho de defensa, pues justamente el efectivo militar no desea presentarse ante las autoridades correspondientes (de hecho, pareciera que la norma parte de que no podrá ser localizado en el domicilio personal que asentó en la institución al momento de suscribir el contrato de reclutamiento respectivo).

90. Pero, **la realidad impone (y la propia naturaleza del procedimiento que dará inicio para resolver en torno de la rescisión del contrato) que pueden existir una multiplicidad de escenarios en los cuales el soldado o cabo no se ausentó como manifestación de renuncia material a su cargo y funciones,** sino como resultado de cualquier otra circunstancia real y factible que le impidió presentarse en su unidad correspondiente.

91. Conforme a la naturaleza de sus funciones, los soldados y cabos disponen de ciertos días libres de descanso que se determinan en función de sus tareas, área de adscripción, entre otros factores, de manera tal que es hecho notorio que disponen de ciertos días en los cuales se desempeñan en la vida cotidiana con un carácter puramente civil. A partir de ese rasgo, **es posible que puedan acontecer eventos que les impidan presentarse de nueva cuenta en su unidad o batallón,** considérense por ejemplo: lesión o menoscabo en el propio estado de salud, detención por parte de autoridad administrativa o judicial dis-



tinta de aquellas propias del ámbito militar, haber sido víctima de algún delito del que resultaron cargas u obligaciones ante la fiscalía o el órgano jurisdiccional, lesiones o enfermedad de personas que tienen el carácter de dependientes directos, entre otros análogos a los anteriores.

92. Incluso, como aconteció en el caso en análisis, el soldado o cabo puede encontrarse en las propias instalaciones castrenses enfrentando el procedimiento correspondiente al delito de desertión o bien, cumpliendo la pena (privado de su libertad) que en éste puede determinarse.

93. Esta multiplicidad de casos pone de relieve que no sólo el actuar voluntario puede explicar la ausencia del servidor público castrense en las instalaciones donde debe encontrarse presente. Tampoco puede dejarse de lado que aun tratándose de ausencias voluntarias por setenta y dos horas (es decir, no provocadas por ninguno de los supuestos descritos a modo ejemplificativo en el párrafo que antecede) el efectivo castrense podría volver a su unidad militar, de manera que se encuentre localizable en todo sentido (justamente como el quejoso describe en su demanda de amparo), de manera que el supuesto sobre el cual está fincado la norma no guarda ningún tipo de razonabilidad.

94. **No considerar esta perspectiva de análisis, provoca que el hecho de que no se intente siquiera un método de notificación personal (previo al llamamiento a través de la Orden General de la plaza de México) convierta al procedimiento para determinar la procedencia o no de la rescisión del contrato de enganche como un mecanismo sumario de rescisión donde se nulifica por completo el derecho de audiencia que asiste a toda persona.** Se advierte viable la comunicación del inicio del procedimiento a través del citado medio oficial de comunicación de la secretaría, pero no como única forma de notificación, sino como un medio supletorio, una vez que hayan sido agotadas previamente otras vías de llamamiento de carácter directo.

95. **Establecer como única forma de notificación el uso de ese medio de comunicación, no considera que justamente en el procedimiento podrá analizarse si la ausencia del soldado o cabo fue o no justificada,** de manera que la regla de notificación no puede estar construida desde la óptica de que sólo la propia voluntad del efectivo militar es lo que explica que se haya ausentado



durante el plazo de setenta horas (como ya fue mencionado, la norma del reglamento presupone erróneamente que permanece ausente o ilocalizable).

96. No puede dejarse de lado que, en relación con la ausencia durante setenta y dos horas, la norma precisa que será causa de rescisión cuando ésta sea **injustificada**, es decir, abre la posibilidad de que el militar demuestre que su ausencia obedeció a causas que pueden ser explicadas y demostradas. No cabe entonces considerar que el mecanismo de notificación de apertura del procedimiento asuma al soldado o cabo con el estatus de ausente, pues en esa medida el procedimiento no tendría en sí mismo razón de ser.

97. Esta apreciación de la problemática y el establecimiento de la necesidad de que se agoten –previo a la comunicación por medio de la Orden General de la plaza de México– medios de notificación personal, **parte de apreciar en su integridad que se trata de notificar el inicio del procedimiento donde habrá de debatirse la rescisión del contrato de reclutamiento, es decir, se definirá por completo el estado de la relación entre el militar y la Secretaría de la Defensa Nacional**, además de que el tipo de rescisión que puede derivar de este tipo de procedimiento es de aquella que no genera ningún tipo de responsabilidad para el mencionado ente público (en términos del artículo 42 del reglamento en análisis).

98. Efectivamente, el acto procesal de comunicar el inicio del procedimiento goza de la mayor relevancia, pues es a través de su correcto desahogo que se otorga la oportunidad al demandado de defenderse en juicio en observancia de la garantía de audiencia. Conforme a ese orden de ideas, **la notificación del inicio del procedimiento se traduce en un acto superlativamente trascendental que habrá de definir el resultado de tal instancia**. La importancia capital de que la notificación garantice el derecho de defensa del militar radica en que el citado llamamiento detona tres acciones fundamentales:

a) Determinar el inicio del procedimiento;

b) Fija el plazo dentro del cual el soldado o cabo sujeto podrá ejercer su derecho de defensa a través de la presentación de manifestaciones por escrito; y,



c) Brinda la oportunidad de que éste aporte las pruebas que estime pertinentes.

99. Si el mecanismo de notificación conforme fue expuesto no es efectivo, existe entonces una afectación automática y directa del derecho a manifestar alegatos y presentar pruebas, lo que decide en definitiva el sentido del procedimiento. No puede perderse de vista que, visto así, **el emplazamiento al procedimiento no cumple con su finalidad constitucional, pues permite que la persona quede en estado de indefensión**, en la medida que deja fuera muchos casos en los cuales no existe posibilidad para el militar de preparar sus descargos o defensa con anticipación a la materialización del procedimiento, o más aún, no tenga noticia siquiera del inicio, trámite o resolución del procedimiento.

100. Como puede apreciarse, **la notificación del inicio del procedimiento es indispensable para que el servidor público militar pueda ejercer su derecho de acceso a la justicia**, de manera que es necesario ser particularmente escrupulosos con el hecho de que el llamamiento a través de la Orden General de la plaza de México no resulta idóneo en relación con la importancia que éste supone para el resultado del procedimiento.

101. El vicio de la disposición reglamentaria se extiende entonces en dos vertientes: **a)** presupone que la ausencia del soldado o cabo es voluntaria y que ésta se ha prolongado a lo largo del tiempo como una forma de renunciar a la vida castrense (es decir, asume en su redacción que el militar persiste ilocalizable); y, **b)** no guarda correspondencia con la trascendencia del procedimiento y su posible resultado, con lo cual fija como única regla de comunicación aquella que no permite garantizar que el soldado o cabo tendrá noticia de tan crucial evento.

102. Sobre la base de estos dos elementos, **el diseño legislativo en relación con el llamado al procedimiento no es efectivo porque no permite garantizar que el elemento castrense tendrá noticia oportuna del momento y la forma en que podrá hacer valer su garantía de audiencia.**

103. Finalmente, para efectos de la obligación de la autoridad de notificar personalmente el próximo inicio del procedimiento –previo al llamamiento que se haga en la Orden General de la plaza de México– **se advierte que dispone de**



forma inmediata de los elementos necesarios para practicarla, esto es a través del domicilio asentado en el expediente militar del efectivo castrense o, como se mencionó a lo largo de estas consideraciones, **revisando administrativamente la posibilidad de que el soldado o cabo se encuentre detenido en las propias instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional** o compareciendo como parte de un procedimiento de naturaleza penal militar.

104. El empleo de otras formas de llamado al procedimiento que giran en torno del empleo de medios de difusión de carácter general, debe reservarse para el supuesto en el cual ya se tiene certeza de que la persona que enfrentará el procedimiento se encuentra ilocalizable (es decir, habiendo intentado el emplazamiento personal), de la misma forma en que acontece el empleo de edictos judiciales para otro tipo de materias y otro tipo de procedimientos, en donde su utilización es la última opción dentro del catálogo de vías de notificación disponibles.

105. La naturaleza obligatoria de agotar los medios de notificación personal en los términos apuntados sí es consistente con la racionalidad de la norma que establece la naturaleza del procedimiento y guarda correspondencia con los actos superlativamente importantes que detona la práctica de este llamamiento inicial.

106. Al tenor de las consideraciones establecidas, **esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el artículo 43, fracción III (en relación con la fracción II y IX del numeral 42), del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, resulta violatorio del derecho de audiencia**, frente al cual debe concederse la protección constitucional para los efectos que enseguida serán precisados.

107. QUINTO.—**Efectos.** Atendiendo a lo previsto en el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, debe señalarse que los efectos del amparo concedido a José Alfredo Núñez Yépez, se traducen en desaplicar de su esfera jurídica, en tanto no sea reformado, el **artículo 43, fracción III (del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**, específicamente en la parte que señala: **"Si el interesado se ubica en la causal prevista en la fracción IX del artículo 42 de este reglamento, será notificado**



mediante publicación en la Orden General de la plaza de México, para los mismos efectos previstos en la fracción II de este artículo."

108. En consecuencia, el comandante de la Primera Región Militar, deberá dejar sin efectos los **emplazamientos dirigidos al quejoso y que fueron publicados en la Orden General de la plaza de México los días veintidós, veintitrés, veinticuatro, veinticinco y veintiséis de marzo de dos mil dieciocho**; asimismo el comandante del Primer Batallón de Fusileros Paracaidistas deberá dejar sin efectos el **acta administrativa de diecisiete de abril de dos mil dieciocho** por la que se resolvió rescindir el contrato de reclutamiento, mientras que el general secretario de la Defensa Nacional deberá dejar sin efecto alguno el **Acuerdo 48347** de quince de mayo de dos mil dieciocho por el que se **ordenó su baja en virtud de haberse rescindido el contrato de reclutamiento**.

109. En el ámbito de sus facultades las citadas autoridades militares, por virtud de que el contrato de reclutamiento del militar quejoso de ninguna manera ha quedado rescindido, la protección constitucional comprende enterar a éste la totalidad de las prestaciones dejadas de percibir con motivo de la sujeción al procedimiento que ha resultado ilegal en términos de lo precisado en el párrafo anterior.

110. Las autoridades competentes del orden castrense guardan expedita su atribución de iniciar un diverso procedimiento para revisar la posible rescisión del contrato de reclutamiento del soldado José Alfredo Núñez Yépez, en el cual deberán abstenerse de aplicar la referida norma –para efectos de la notificación sobre su inicio– y en todo momento deberán garantizar que se respete su garantía de audiencia en los términos descritos en la presente resolución.

111. Finalmente, no restando otro tema que abordar en virtud de que el recurso presentado por el secretario de la Defensa Nacional (en aquello distinto a causales de sobreseimiento), únicamente controvierte aspectos de los efectos de la concesión dictada en primera instancia que ha quedado superada por la determinada por esta Segunda Sala, no requiere en consecuencia mayor pronunciamiento; asimismo, considerando el curso que ha tomado el presente amparo en revisión, así como el medio de impugnación de la autoridad responsable, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva planteado por el quejoso.



Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a José Alfredo Núñez Yépez** contra el artículo 170, fracción II, inciso G), de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en términos de lo precisado en la primera parte del considerando cuarto.

TERCERO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege a José Alfredo Núñez Yépez** contra el artículo 43, fracción III, del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en términos de lo precisado en la segunda parte del considerando cuarto, y para los efectos precisados en el considerando quinto.

CUARTO.—Queda sin materia el recurso de revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

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



Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 56, Tomo I, julio de 2018, página 171, con número de registro digital: 2017423.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 34/2019 (10a.) y 2a./J. 109/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RESCISIÓN DEL CONTRATO DE ENGANCHE A SOLDADOS Y CABOS. EL ARTÍCULO 43, FRACCIÓN III, DEL REGLAMENTO DE RECLUTAMIENTO DE PERSONAL PARA EL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, QUE PREVÉ QUE LA ÚNICA FORMA DE NOTIFICAR EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO SERÁ MEDIANTE LA PUBLICACIÓN EN LA ORDEN GENERAL DE LA PLAZA DE MÉXICO, VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Hechos: A un soldado le fue rescindido el Contrato de Enganche por haber faltado injustificadamente durante 72 horas consecutivas a la Unidad, Dependencia o Instalación en donde prestaba sus servicios. En vía de amparo el quejoso cuestionó la constitucionalidad del artículo 43, fracción III, del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por estimar que lesiona su derecho de defensa, al establecer que la notificación del inicio del procedimiento donde se revisa si procede la rescisión por la falta injustificada se realice únicamente a través de un medio de comunicación oficial denominado Orden General de la plaza de México, anulando la posibilidad de que se le notifique personalmente tal acto decisivo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 43, fracción III (en relación con las fraccio-



nes II del propio artículo y IX del diverso 42), del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, viola el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues prevé que la forma de notificar al quejoso sea sólo a través de un medio de divulgación institucional denominado Orden General de la plaza de México, sin distinción de supuestos fácticos y sin mediar ningún emplazamiento personal.

Justificación: La norma referida resulta inconstitucional en tanto que: a) presupone que en todos los casos en que un soldado se ausenta durante 72 horas es de forma voluntaria y que éste permanece separado de la vida castrense bajo esas mismas circunstancias (ilocalizable), dejando fuera una multiplicidad de supuestos; y, b) desconoce la trascendencia del procedimiento y las acciones que detona la notificación inicial (posibilidad de presentar alegatos y pruebas), con lo cual fija como única regla de comunicación aquella que no permite garantizar que el soldado o cabo podrá ejercer su derecho de audiencia. Por tanto, el hecho de que no se intente un método de notificación personal, previo al llamamiento a través de la Orden General de la plaza de México, convierte al procedimiento para determinar la procedencia o no de la rescisión del Contrato de Enganche en un mecanismo sumario de rescisión, donde se nulifica por completo el derecho de acceso a la justicia que asiste a toda persona.

2a./J. 22/2022 (11a.)

Amparo en revisión 389/2020. José Alfredo Núñez Yépez. 2 de junio de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Roberto Negrete Romero.

Tesis de jurisprudencia 22/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de abril de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Subsección 2 POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES SUSCITADOS ENTRE UNA INSTITUCIÓN DE ASISTENCIA PRIVADA Y SUS TRABAJADORES. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA MATERIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 335/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y SEGUNDO DEL DÉCIMO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO. 16 DE FEBRERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
III.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	4-19



IV.	Existencia de la contradicción	Es existente la contradicción de tesis entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.	19-24
V.	Estudio de fondo	Determinar cuál es la autoridad competente –federal o local– para conocer de juicios laborales que se presenten entre instituciones de asistencia privada y sus trabajadores.	24-30
VI.	Criterio que debe prevalecer	La competencia para conocer de los juicios laborales suscitados entre una institución de asistencia privada y sus trabajadores corresponde a los tribunales de las entidades federativas de la materia.	31-33
VII.	Decisión	La competencia para conocer de los juicios laborales suscitados entre las Instituciones de Asistencia Privada y sus trabajadores, corresponde a los Tribunales de las entidades federativas de la materia.	33

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciséis de febrero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito.



El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en **determinar quién es la autoridad competente para conocer de juicios laborales que se presenten entre instituciones de asistencia privada y sus trabajadores.**

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. Mediante escrito recibido el ocho de diciembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado Cuauhtémoc Cárlock Sánchez, presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito en el Estado de Tabasco, denunció la posible contradicción de tesis, entre el criterio sustentado por el mencionado órgano colegiado, al resolver el **conflicto competencial 22/2021**, y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el **conflicto competencial 78/2019**.

2. Trámite de la denuncia. Mediante acuerdo de catorce de diciembre de dos mil veintiuno el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, ordenó formar y registrar el expediente con el número **335/2021**; asimismo, instruyó a la Presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito para que remitiera únicamente por conducto del MINTERSCJN, la versión digitalizada del original o, en su caso, copias certificadas de la ejecutoria de su índice, así como del proveído en el que informara si el criterio sustentado en el asunto contendiente se encuentra vigente o señalara las razones que sustenten que su postura fue superada o abandonada.

3. En el mismo acuerdo se ordenó turnar el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para su resolución.

4. Finalmente, por acuerdo de dieciocho de enero de dos mil veintidós, la presidenta de la Segunda Sala de este Alto Tribunal de Justicia ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y determinó su competencia legal.

I. Competencia.

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de con-



formidad con lo dispuesto en los artículos 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VII,¹ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,² publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; toda vez que se trata de una posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diferente circuito, aunado a que la contradicción corresponde a una de las materias competencia de esta Segunda Sala y para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno.

6. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. Legitimación.

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en atención a que fue formulada por el Magistrado Cuauhtémoc Cárlock Sánchez, presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito en el Estado de Tabasco.

8. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

¹ "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones."

² "PRIMERO. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo.

"...

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



III. Criterios denunciados.

9. Para estar en aptitud de establecer si existe contradicción de tesis es preciso tener en cuenta los antecedentes y aspectos relevantes que sustentan las posturas de los cuerpos colegiados que se denunciaron como contradictorias.

10. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 22/2021, en sesión de veinte de octubre de dos mil veintiuno (presentado entre el Tercer Tribunal Laboral de la Región Uno, Centro, Tabasco y el Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Tabasco), a fin de determinar cuál era el órgano competente para conocer del juicio laboral presentado por Viridiana López Rivera en contra de Fundación Rafael Dondé, Institución de Asistencia Privada, de quien reclamaba el pago de una indemnización derivada de un despido injustificado.

11. Se considera pertinente mencionar, a manera de antecedentes, las consideraciones de los tribunales laborales, a partir de las cuales justificaron su incompetencia.

- El Tercer Tribunal Laboral de la Región Uno, Centro, Tabasco, mediante acuerdo de doce de agosto de dos mil veintiuno declinó su competencia legal para conocer del expediente laboral 87/2021, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- Tomando en cuenta lo señalado en el artículo 701 de la Ley Federal del Trabajo, se declaró incompetente para continuar conociendo del asunto por razón de materia, toda vez que de los hechos narrados en el escrito de demanda, la parte actora señaló que la fuente de trabajo tiene como actividad la operación de crédito prendario y venta de bienes, en donde la actora se desempeñaba como cajera principal, para desempeñar funciones enfocadas en atención al cliente, cobro de refrendos y pago de empeños, resguardo de prendas empeñadas y efectivo, venta de bienes sacados a remate, arqueos, corte de caja y manejo de efectivo, así como limpieza del área de trabajo.

- Precisó que de las constancias aportadas por la parte demandada se encuentra el instrumento notarial número noventa y dos mil novecientos treinta



y siete, de fecha de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, en el que se advierte que el objeto de la empresa es realizar obras asistenciales con fines humanitarios, a fin de lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo de personas de escasos recursos, mediante el otorgamiento de préstamos de dinero de acuerdo a lo establecido en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), actividad que de acuerdo al artículo 527, fracción I, numeral 22, de la Ley Federal del Trabajo, corresponde a las autoridades federales.

- Indicó que no pasa desapercibido que las instituciones de asistencia privada, cuyo objeto sea otorgar créditos prendarios, con el fin de allegarse de recursos para su objeto social, constituyen instituciones de crédito, pues aún y cuando en el mismo objeto de dicho instrumento señala que una de las actividades es realizar obras asistenciales con fines humanitarios, ello no desvirtúa la naturaleza jurídica del contrato que realizan al otorgar préstamos, los cuales generan un interés sobre el préstamo o cantidad otorgada, mismo que se encuentra contemplado en el artículo 63 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, por lo que dicha ganancia se traduce en utilidad o ganancia, de manera que se erigen en instituciones de crédito de banca privada.

- Para apoyar su decisión citó la tesis VII.2o.T.278 L (10a.) de Tribunales Colegiados, de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES SUSCITADOS ENTRE UNA INSTITUCIÓN DE ASISTENCIA PRIVADA Y SUS TRABAJADORES. CORRESPONDE A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE."

- El Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Tlaxcala, mediante acuerdo de treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, no aceptó la competencia declinada y planteó el presente conflicto competencial, bajo las siguientes consideraciones:

- Señaló que el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, de la Constitución General, prevé, por regla general, que la aplicación de las normas laborales corresponde a las autoridades de las entidades federativas y, excepcionalmente, corresponderá a las autoridades federales en los casos expresamente previstos en dicha fracción, siendo que, por su naturaleza, la jurisdicción federal debe quedar fehacientemente demostrada.



- Ahora bien, erróneamente el tribunal laboral local basó su determinación en la copia certificada del instrumento notarial noventa y dos mil novecientos treinta y siete, de fecha de diecinueve de abril de dos mil veintiuno; sin embargo, resulta insuficiente puesto que de la lectura de dicho instrumento, se desprende que la empresa demandada realiza una multiplicidad de actividades relacionadas con la asistencia social y derivado de ello, diversos prestamos de acuerdo con lo establecido en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, empero, ello no las coloca en actividades de banca y crédito a las que se refiere el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso a), numeral 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en el artículo 527, fracción I, numeral 22, de la Ley Federal del Trabajo.

- Preciso que si bien el numeral 22 del inciso a), fracción XXXI del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, identifica como rama industrial de carácter federal los servicios de banca y crédito, ésta sólo podrá proporcionarse por instituciones de crédito, que corresponde a instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo; además por servicios de banca y crédito debe entenderse la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación entre el mismo público mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario (institución financiera) obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Sin embargo, la demandada no corresponde a una institución de crédito, ni se encuentra justificado que las actividades que realiza sean de banca y crédito, para concluir que se actualiza el citado supuesto de excepción de competencia federal.

- Analizó que no existe algún dato o elemento probatorio que ponga en evidencia que la demandada se encuentre administrada en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal y tampoco advirtió que el trabajador se desempeñara en zonas federales.

12. Ahora bien, al resolver el conflicto competencial, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito determinó que la autoridad competente para conocer del asunto era el Tercer Tribunal Laboral de la Región Uno, Centro, Tabasco, bajo los siguientes razonamientos:

- Señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, ante la existencia de un conflicto de competencia éste debe resolverse



atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual generalmente se puede determinar mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuente con este último dato.

- El Máximo Tribunal ha puntualizado que se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, ya que, si lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere.

- Así, la competencia federal para conocer de un juicio laboral se surte por excepción, esto es, cuando en el caso se actualice alguno de los supuestos contemplados en los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, constitucional y 527 de la Ley Federal del Trabajo, fuera de esos supuestos, por regla general, la competencia para conocer de un juicio recae en las autoridades de trabajo locales.

- En ese sentido, es competencia exclusiva de las autoridades federales, entre otros, los asuntos relativos a empresas dedicadas a la prestación del servicio de banca y crédito que sólo podrá proporcionarse por instituciones de crédito, las cuales únicamente pueden ser de banca múltiple y de desarrollo.

- De igual forma se concluyó que los servicios de banca y crédito sólo pueden ser brindados por las instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo; cuyos servicios consisten en la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y en su caso los accesorios financieros de los recursos captados.

- Además, se entenderá que existe captación de recursos del público cuando: a) se solicite, ofrezca o promueva la obtención de fondos o recursos de persona indeterminada o mediante masivos de comunicación, o b) se obtengan o soliciten fondos o recursos de forma habitual o profesional.

- Indicó que del escrito de demanda se desprende que la patronal, esencialmente constituye una institución de asistencia privada con fines humanita-



rios para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo de personas de escasos recursos, comunidades indígenas y grupos vulnerables, mediante la realización de diversas actividades, entre las que se encuentran otorgar préstamos de dinero de acuerdo con lo establecido en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, y la celebración de contratos de prenda y de mutuo sobre prenda en los términos del artículo 2892 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, o de crédito asistencial y popular.

- En ese sentido, del artículo 1 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, se aprecia que dichas instituciones son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio que no tienen un propósito de lucro y que, con bienes de propiedad particular, llevan a cabo actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios.

- Señaló que dentro de los servicios de asistencia social que presta la Fundación Rafael Dondé, Institución de Asistencia Privada, se encuentra otorgar préstamos de dinero conforme a las reglas que dispone la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, y la celebración de contratos de prenda y de mutuo sobre prenda en los términos del artículo 2892 del Código Civil para la Ciudad de México, o de crédito asistencia y popular.

- Por tanto, para poder calificar la naturaleza de las referidas acciones realizadas por la demandada, se debe atender el contenido del mencionado artículo 2892 del Código Civil para la Ciudad de México y el numeral 63, fracción II, de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. De ambos artículos se concluye que los actos realizados por la Fundación demandada se encuentran **regulados por el derecho civil**, pues habitual o periódicamente ofrecen y pactan un servicio de celebración de contratos de mutuo con interés y con garantía prendaria para allegarse de recursos adicionales para la consecución de su objeto social, la cual no constituye un acto de banca y crédito, sino de una actividad financiera que realiza como casa de empeño.

- Además, para una mayor comprensión de la naturaleza de la demandada, es dable acudir al artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor que en su texto actual define a las casas de empeño como sociedades mercantiles no reguladas por leyes financieras, que en forma habitual o profesional realicen contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía



prendaria, las cuales no podrán prestar servicios ni realizar operaciones de las reservadas por las leyes a las instituciones del sistema financiero nacional.

- Por tanto, el colegiado concluyó en que debe considerarse que las casas de empeño son todos los proveedores, personas físicas y morales, no reguladas por leyes y autoridades financieras que en forma habitual o profesional realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, **incluso las instituciones de asistencia privada.**

- Para robustecer su argumentación citó la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

"CASAS DE EMPEÑO. PARA EFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, TIENEN TAL CARÁCTER TODOS LOS PROVEEDORES PERSONAS FÍSICAS O MORALES NO REGULADAS POR LEYES O AUTORIDADES FINANCIERAS, QUE EN FORMA HABITUAL O PROFESIONAL, REALICEN U OFERTEN AL PÚBLICO CONTRATOS U OPERACIONES DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, INCLUYENDO LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA."³

- En ese sentido, señaló que al ser las casas de empeño instituciones que prestan servicios financieros mediante contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, como lo es la Fundación Rafael Dondé, Institución de Asistencia Privada, cuyo objeto social no coincide con la prestación del servicio de banca y crédito, **la competencia para conocer del asunto se surte para el Tercer Tribunal Laboral de la Región Uno, Centro, Tabasco**, ya que no se actualiza la hipótesis establecida en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso a), numeral 22 de la Constitución Federal y su correlativo 527 de la Ley Federal del Trabajo.

- Finalmente, destacó que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, bajo la que se creó la institución demandada, fue emitida por la asamblea legislativa del entonces Distrito Federal, en virtud de que el

³ Jurisprudencia 2a./J. 127/2014 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 849, registro digital: 2008033.



Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/99, estableció en la jurisprudencia P./J. 84/99, que los artículos 122, apartado C, fracción V, inciso i), de la Constitución Federal y 24, 36 y 42, fracción XIII, del Estatuto de Gobierno del entonces Distrito Federal, facultan a la asamblea legislativa para normar la asistencia social en su ámbito competencial, pues tal atribución implica competencia constitucional y legal en su favor para legislar en materia de asistencia privada, por lo que esa legislación es de carácter local y no federal.

13. **Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 78/2019, en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve** (presentado entre la Junta Especial Número Nueve de la Local de Conciliación y Arbitraje, con sede en Boca del Río, Veracruz y la Junta Especial Número Cuarenta y Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede oficial en Veracruz, Veracruz), a fin de determinar cuál era el órgano competente para conocer del juicio laboral presentado por María del Socorro Flores Veloz, en contra de Nacional Monte de Piedad, Institución de Asistencia Privada y del Sindicato Nacional de Empleados y Trabajadores del Nacional Monte de Piedad y de quienes resultaran ser propietarios y responsables de la fuente de trabajo, de los que reclamó la reinstalación en el puesto y categoría que la trabajadora desempeñaba.

14. En esta narrativa, también se considera pertinente mencionar, a manera de antecedentes, las consideraciones de las Juntas laborales, a partir de las cuales justificaron su incompetencia.

- **La Junta Especial Número Cuarenta de la Federal de Conciliación y Arbitraje del Estado, con sede en Ensenada, Baja California**, por acuerdo de dieciocho de enero de dos mil dieciséis, emitido dentro del expediente laboral 342/2015, **declaró su legal incompetencia** para conocer del expediente laboral, toda vez que la demandada Nacional Monte de Piedad, Institución de Asistencia Privada, exhibió convenio celebrado con la actora de fecha cuatro de diciembre de dos mil quince, ante la **Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado**, con residencia en la misma ciudad, bajo el número de expediente 563/2015, en el cual se ordenó la reinstalación de la trabajadora.



• La Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, con sede en Ensenada, Baja California, en proveído de veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, tuvo por recibida la demanda laboral y la radicó bajo el número **124/2016**, determinó la admisión de la misma, ordenó emplazar a las partes, y señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia, con los apercibimientos respectivos.

15. Ahora bien, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, de autos advirtió que el veintiocho de marzo de dos mil dieciséis, María del Socorro Flores Veloz, presentó una diversa demanda laboral ante la **Junta Especial Número Cuarenta de la Federal de Conciliación y Arbitraje del Estado, con sede en Ensenada, Baja California**, en contra de Nacional Monte de Piedad, Institución de Asistencia Privada, de Ensenada, Baja California; de Nacional Monte de Piedad, Institución de Asistencia Privada, de la Ciudad de México; del gerente de la sucursal 267; del director general nacional; del Instituto Mexicano del Seguro Social; y, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; de quienes demandó sustancialmente la reinstalación en su empleo, pago de salarios caídos y diversas prestaciones laborales ordinarias y extraordinarias.

16. La Junta Especial Número Cuarenta de la Federal de Conciliación y Arbitraje del Estado, con sede en Ensenada, Baja California, mediante acuerdo de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis, radicó el juicio con el número 128/2016, y en ese mismo acuerdo, se **declaró legalmente incompetente** para conocer y resolver el asunto, y ordenó remitirlo a la Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje.

17. La Junta local de referencia, en proveído de catorce de septiembre de dos mil dieciséis, tuvo por recibida la demanda, radicó el juicio con el número **512/2016**, lo admitió a trámite y ordenó emplazar a las partes.

18. En audiencia de veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, la Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje, con sede en Ensenada, Baja California, **ordenó la acumulación** del expediente **512/2016 al 124/2016**.



19. Mediante escrito presentado el trece de abril de dos mil dieciocho, ante la Junta del conocimiento, el apoderado legal de la parte actora **solicitó a la Junta laboral que declarara su incompetencia legal** y remitiera los autos a la **Junta Especial en turno, de la Local de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Veracruz, Veracruz**, por razón de territorio, en razón que la actora había sido contratada para laborar en una sucursal de la patronal demandada ubicada en esa ciudad.

20. Por acuerdo de veintisiete de abril de dos mil dieciocho, la Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, con sede en Ensenada, Baja California se **declaró incompetente** para conocer del expediente laboral 124/2016 y su acumulado 512/2016 **por razón de territorio**, y ordenó remitir el juicio a la **Junta Especial en turno de la Local de Conciliación y Arbitraje de Veracruz, Veracruz**.

21. La Junta Especial Número Nueve de la Local de Conciliación y Arbitraje, con sede en Boca del Río, Veracruz, a quien correspondió conocer del asunto, en auto de doce de diciembre de dos mil dieciocho, tuvo por recibido el expediente, el cual radicó bajo el número 1836/2018; en ese mismo proveído, declaró su legal incompetencia "**por razón de la materia**" y ordenó remitir los autos a la **Junta Especial Número Cuarenta y Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Veracruz, Veracruz**.

22. Por acuerdo de dieciséis de abril de dos mil diecinueve, la Junta Especial Número Cuarenta y Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Veracruz, Veracruz, recibió el expediente laboral y lo radicó bajo el número **446/2019**; en ese mismo auto, aceptó la competencia declinada en su favor y ordenó declarar nulo todo lo actuado ante la autoridad incompetente, con excepción del auto de admisión; asimismo, señaló fecha para que tuviera lugar la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, determinando también hacer la notificación a las partes.

23. Finalmente, en proveído de ocho de agosto del año en curso, de oficio la citada Junta federal declaró **su legal incompetencia legal** para conocer de



la demanda laboral, al estimar que no se surtía la **competencia federal** en términos de lo dispuesto por el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, en relación con el numeral 527 de la Ley Federal del Trabajo, por razón de fuero, por lo que planteó conflicto competencial y ordenó remitir el expediente de mérito al Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, en turno.

24. Expuesto lo anterior, **el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 78/2019,** determinó que correspondía conocer de la demanda laboral a la **Junta Especial Número Cuarenta y Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en la ciudad de Veracruz, Veracruz,** al tenor de las siguientes consideraciones:

- Toda vez que el demandado es la persona moral denominada **Nacional Monte de Piedad, Institución de Asistencia Privada,** cuyo objeto principal es celebrar contratos de prenda, en términos de lo dispuesto por el artículo 2892 del Código Civil para el entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México, que, como tal, opera los servicios de banca y crédito, entonces, en apreciación de ese tribunal, se surte la competencia exclusiva de la Junta federal al tratarse de servicios de banca y crédito.

- Puntualizó que de los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, inciso a), punto 22, de la Constitución Federal, así como el numeral 527 de la Ley Federal del Trabajo; y los dispositivos legales 1o. y 2o. de la Ley de Instituciones de Crédito, se colige que la aplicación de las leyes del trabajo es de competencia exclusiva de las autoridades federales.

- Expuso que las instituciones de asistencia privada, como lo es la demandada principal, se encuentran reguladas por el derecho civil, lo que por sí solo no implica su falta de sujeción administrativa a disposiciones de carácter federal respecto de los requisitos para operar sus giros y ser consideradas como entidades comerciales, con lo que se garantiza la seguridad jurídica de las personas que realizan con ellas operaciones de préstamo con interés y garantía prendaria.



- Consideró que no era óbice el hecho que se esté ante una institución de asistencia privada, que esencialmente constituye una institución que otorga créditos prendarios –como se desprende de los artículos cuarto y quinto de sus estatutos–, pues la naturaleza de las actividades desarrolladas por la persona moral demandada, debe ser considerada como actos de comercio.

- En ese sentido, en términos de lo previsto en la fracción X del artículo 75 del Código de Comercio, el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria debe estimarse como acto de comercio, sin distinción alguna, por tanto es dable sostener que las instituciones de asistencia privada que de manera habitual realizan u ofertan ese tipo de contrataciones al público en general, para allegarse recursos adicionales para la consecución de su objeto social, deben ser consideradas como instituciones de crédito.

- Señaló que la circunstancia de que las instituciones de asistencia privada se caractericen por prestar servicios asistenciales sin ánimo de lucro, no desvirtúa la verdadera naturaleza jurídica del mutuo con interés y garantía prendaria, ya que dicho acto jurídico revela una especulación comercial, debido a que el interés que se cobra sobre el monto del préstamo se traduce en una utilidad o ganancia, y si bien puede aducirse que los recursos obtenidos por tal concepto se destinan a la prestación de servicios asistenciales, lo cierto es que ello no impide determinar que se está ante una institución de crédito, esto es, de banca privada, que tiene como objeto celebrar contratos de prenda.

- Estimó pertinente citar las razones sustentadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 687/2011, donde sostuvo que el **objeto** fundamental de las **casas de empeño**, como lo es la persona moral demandada, es celebrar contratos de mutuo con garantía prendaria con el público en general con una finalidad de lucro, el cual se rige por la legislación federal.

- Finalmente, consideró que al estarse ante actos que se reclaman a una institución que presta preponderantemente servicios de crédito, la **competencia** se surte a favor del **fuero federal**, en términos de lo dispuesto por los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, inciso a), punto 22, de la Constitución



General y su correlativo 527, fracción I, inciso 22, de la Ley Federal del Trabajo.

IV. Existencia de la contradicción.

25. El objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse la siguiente jurisprudencia: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁴

26. También, debe observarse la tesis del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁵

27. Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

B. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

⁴ Tesis P./J. 72/2010, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 2010, Tomo XXXII, página 7, registro digital: 164120.

⁵ Tesis P. XLVII/2009, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio de 2009, Tomo XXX, página 67, registro digital: 166996.



28. Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica —el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general—, y que a partir de ésta arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

29. Así, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

30. Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."⁶

⁶ Tesis 2a./J. 94/2000, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, noviembre de 2000, Tomo XII, página 319, registro digital: 190917.



31. Conforme a lo anterior, en los casos que conforman la presente denuncia de contradicción de tesis se advierte que existe como elemento común, el hecho de que ambos Tribunales Colegiados de Circuito (con jurisdicción en Tabasco y Veracruz) resolvieron conflictos competenciales a fin de determinar qué órgano en materia laboral –federal o local– debía conocer de juicios suscitados entre instituciones de asistencia privada (como Nacional Monte de Piedad y Fundación Rafael Dondé) y sus trabajadores.

32. El aspecto contradictorio se encuentra en que por una parte, a juicio del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito** (Tabasco), **corresponde conocer de la demanda a los tribunales laborales locales** (en el caso particular, Tercer Tribunal Laboral de la Región Uno, Centro, Tabasco), al argumentar que la competencia federal únicamente se surte por excepción cuando se actualiza alguno de los supuestos contemplados en los artículos 123, apartado A, fracción XXXI, constitucional y 527 de la Ley Federal del Trabajo.

33. Es decir, es competencia de las autoridades federales conocer de asuntos relativos a empresas dedicadas a la prestación del servicio de banca y crédito, aspecto que sólo podrá proporcionarse por instituciones de crédito, las cuales únicamente pueden ser de banca múltiple y de desarrollo.

34. En ese sentido, consideró que una institución de asistencia privada como *Fundación Rafael Dondé*, no puede ser considerada como institución de crédito, pues ésta persigue fines humanitarios para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo de personas de escasos recursos, comunidades indígenas y grupos vulnerables, mediante la realización de diversas actividades, entre las que se encuentran otorgar préstamos de dinero.

35. Además, indicó que dentro de los servicios de asistencia social que presta la *Fundación Rafael Dondé, Institución de Asistencia Privada*, se encuentra otorgar préstamos de dinero conforme a las reglas que dispone la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, y la celebración de contratos de prenda y de mutuo sobre prenda, en los términos del artículo 2892 del Código Civil para la Ciudad de México.



36. Finalmente, para una mayor comprensión de la naturaleza de la demandada, señaló que conforme al artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las casas de empeño son definidas como sociedades mercantiles no reguladas por leyes financieras.

37. Por tanto, concluyó que, al ser las casas de empeño instituciones que prestan servicios mediante contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, como lo es la *Fundación Rafael Dondé, Institución de Asistencia Privada*, cuyo objeto social no coincide con la prestación del servicio de banca y crédito, la competencia para conocer del asunto se surtía para el tribunal laboral local.

38. En cambio, **el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito** (Veracruz), consideró que la competencia debía recaer en las autoridades federales (en el caso, Junta Especial Número Cuarenta y Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje), en virtud de que la demandada Nacional Monte de Piedad, Institución de Asistencia Privada opera servicios de banca y crédito, al celebrar contratos de prenda, en términos de lo dispuesto por el artículo 2892 del Código Civil para el entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

39. En otras palabras, expuso que la circunstancia de que las instituciones de asistencia privada se caractericen por prestar servicios asistenciales sin ánimo de lucro, no desvirtúa la verdadera naturaleza jurídica del mutuo con interés y garantía prendaria, ya que dicho acto jurídico revela una especulación comercial, debido a que el interés que se cobra sobre el monto del préstamo se traduce en una utilidad o ganancia, y si bien puede aducirse que los recursos obtenidos por tal concepto se destinan a la prestación de servicios asistenciales, lo cierto es que ello no impide determinar que se está ante una institución de crédito, esto es, de banca privada, que tiene como objeto celebrar contratos de prenda.

40. En consecuencia, estimó que al tratarse de actos que se reclaman a una institución que presta preponderantemente servicios de crédito, la **competencia** se surte a favor del **fuero federal**.



41. Como se observa, es evidente que se sostienen posturas opuestas, por ende, el punto de contradicción a resolver por esta Segunda Sala consiste en **dilucidar cuál es la autoridad competente –federal o local– para conocer de juicios laborales que se presenten entre Instituciones de Asistencia Privada y sus trabajadores.**

42. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. Estudio de fondo.

43. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa a continuación, de conformidad con los razonamientos siguientes:

44. La competencia entendida como el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones, es un presupuesto procesal de orden público cuyo estudio es obligatorio previo a resolver cualquier otra cuestión.

45. En lo que respecta al presente caso, en materia laboral, la competencia se encuentra establecida por el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso a), numeral 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:



"...

"XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

"a) Ramas industriales y servicios.

"...

"22. Servicios de banca y crédito."

46. De igual forma, el numeral 527, fracción I, punto 22, de la Ley Federal del Trabajo establece que la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trata de servicios de banca y crédito.

47. **En principio**, para resolver el problema planteado, es oportuno desprender qué es el servicio de banca y crédito.

48. La Ley de Instituciones de Crédito señala por objeto, regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

49. De manera específica, el artículo 2 establece que se considera servicio de banca y crédito la **captación de recursos del público** en el mercado nacional para su colocación en el público.

50. Se entenderá que existe captación de recursos del público cuando: **a)** se solicite, ofrezca o promueva la obtención de fondos o recursos de persona indeterminada o mediante medios masivos de comunicación y **b)** se obtengan o soliciten fondos o recursos de forma habitual o profesional.

51. Ese mismo precepto precisa que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, las que podrán ser:



- Instituciones de banca múltiple, e
- Instituciones de banca de desarrollo.

52. Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banco de México (artículo 8o. de la Ley de Instituciones de Crédito).

53. Mientras que las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito (artículo 30).

54. **Ahora bien**, para estar en posibilidad de dilucidar si las instituciones de asistencia privada encuadran en el supuesto de excepción establecido por el artículo 123 constitucional, es pertinente despejar su naturaleza jurídica.

55. Las instituciones de asistencia privada (IAP) se caracterizan por prestar servicios de asistencia social con bienes de propiedad particular sin ánimo de lucro, tal como se desprende de los ordenamientos legales expedidos por diversas Legislaturas Estatales que regulan a esas instituciones, entre ellas la Ciudad de México.

56. El artículo 1 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), establece que las IAP son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios.

57. Las personas que quieran constituir una IAP, así como el albacea que se prevea establecer por testamento, deberán presentar a la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) una solicitud por es-



crito, a la que deberán acompañar diversos requisitos (artículo 8 del referido ordenamiento legal).

58. Recibida la solicitud, la Junta resolverá si es de autorizarse o no la constitución de la institución, de forma que, en caso de ser autorizada, la Junta expedirá una copia certificada de los estatutos aprobados para que se protocolicen ante Notario Público y se inscriba la escritura correspondiente en el Registro Público de la Propiedad (artículo 9).

59. Por otro lado, conforme al contenido del artículo 2, fracción VII, en relación con el diverso 45, fracciones I y XVII, de la propia Ley de Instituciones de Asistencia Privada, se advierte que el Patronato es el órgano de administración y representación legal, el cual tiene dentro de sus atribuciones y obligaciones, destinar los fondos de la institución exclusivamente al desarrollo de las actividades asistenciales de la misma, de conformidad con el objeto establecido en el estatuto.

60. Así, para la obtención de fondos, las instituciones de asistencia privada pueden realizar préstamos de dinero, que deberán estar garantizados con prenda, hipoteca o afectación de bienes inmuebles en fideicomiso (artículo 62).

61. Además, pueden solicitar donativos y organizar, con arreglo a las disposiciones legales aplicables, colectas, rifas, tómbolas o loterías y, en general, toda clase de actividades similares lícitas, a condición de que se destinen íntegramente a la consecución de su objeto estatutario (artículo 67).

62. Por tanto, es dable señalar que las instituciones de asistencia privada realizan contratos de mutuo con interés y garantía prendaria para la obtención de sus fondos.

63. Por su parte, el artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor dispone que: "serán casas de empeño los proveedores personas físicas o morales no reguladas por leyes y autoridades financieras que en forma habitual o profesional realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria."



64. Al respecto, es oportuno mencionar que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 564/2013,⁷ estableció que en el referido artículo 65 Bis, **implícitamente se incluyó a las instituciones de asistencia privada**. Esto, en función de que el artículo 75, fracción X, del Código de Comercio señala que las "*casas de empeño*" se consideran actos de comercio sin distinción alguna, lo que significa que todo contrato de mutuo con interés y garantía prendaria debe estimarse como acto de comercio, con independencia de la naturaleza jurídica de la sociedad, asociación o institución que oferte o celebre ese tipo de contratos y de la finalidad de su objeto social.

65. Inclusive, en ese mismo sentido, esta Segunda Sala emitió la jurisprudencia:

"CASAS DE EMPEÑO. PARA EFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, TIENEN TAL CARÁCTER TODOS LOS PROVEEDORES PERSONAS FÍSICAS O MORALES NO REGULADAS POR LEYES O AUTORIDADES FINANCIERAS, QUE EN FORMA HABITUAL O PROFESIONAL, REALICEN U OFERTEN AL PÚBLICO CONTRATOS U OPERACIONES DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, INCLUYENDO LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA."⁸

66. Conforme a las particularidades descritas, esta Segunda Sala determina que la autoridad competente para conocer de juicios laborales presentados entre instituciones de asistencia privada y sus trabajadores, **son los tribunales de las entidades federativas**.

67. Se llega a esta conclusión toda vez que no se surte el supuesto de competencia exclusiva de las autoridades federales, establecido en el artículo 123, fracción XXXI, inciso a), numeral 22, de la Constitución Federal.

⁷ Sentencia recaída al amparo en revisión 564/2013, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 22 de enero de 2014, aprobado por unanimidad de cinco votos, página 17.

⁸ Jurisprudencia 2a./J. 127/2014 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 849, registro digital: 2008033.



68. Ello, pues resulta lógico desprender que, dadas las características propias de las instituciones de asistencia privada, de ninguna manera pueden ser equiparables a instituciones que prestan servicios de banca y crédito.

69. Como se apuntó en párrafos anteriores, el servicio de banca y crédito consiste en la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, aunado a que dicho servicio sólo puede prestarse por instituciones de crédito, a saber, las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo.

70. Las primeras, para su operación requieren autorización del Gobierno Federal, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banco de México y las segundas son entidades de la administración pública federal, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito.

71. Mientras que las instituciones de asistencia privada se caracterizan por ser entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios.

72. Bajo tales razonamientos, se llega a la conclusión que corresponde conocer a los tribunales laborales de las entidades federativas, respecto de los juicios suscitados entre instituciones de asistencia privada y sus trabajadores.

73. Finalmente, no pasa desapercibido que al resolver el citado amparo en revisión 564/2013, esta Segunda Sala argumentó de que el hecho que las instituciones de asistencia privada se caractericen por prestar servicios sin ánimo de lucro, no desvirtúa la verdadera naturaleza jurídica del mutuo con interés y garantía prendaria *"ya que este acto jurídico, por sí, revela una especulación comercial, pues es evidente que el interés que se cobra sobre el monto del préstamo otorgado se traduce en una utilidad o ganancia"*.

74. Al respecto, se considera que tal argumento en nada impacta o modifica el criterio adoptado en esta contradicción de criterios, toda vez que su intención era esclarecer que si bien puede aducirse que los recursos obtenidos



por el contrato de mutuo con interés y garantía prendaria se destinan a la prestación de servicios asistenciales, ello no es justificación para evitar que se puedan implementar medidas necesarias (por la Procuraduría Federal del Consumidor) para evitar que los préstamos e intereses que otorgan las referidas instituciones resulten excesivos y desproporcionados para los consumidores.

VI. Criterio que debe prevalecer.

75. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES SUSCITADOS ENTRE UNA INSTITUCIÓN DE ASISTENCIA PRIVADA Y SUS TRABAJADORES. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA MATERIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron conflictos competenciales para determinar a qué autoridad laboral correspondía conocer respecto de diversos juicios laborales presentados entre instituciones de asistencia privada y sus trabajadores, pues mientras uno sostuvo que se actualizaba la competencia a favor de los tribunales locales, el otro consideró competentes a las autoridades federales.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, atendiendo a sus particularidades, las instituciones de asistencia privada no pueden ser equiparables a las instituciones que prestan servicios de banca y crédito, por lo que no se actualiza el supuesto de excepción de competencia de las autoridades de las entidades federativas establecido en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso a), numeral 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, corresponde a los tribunales laborales de las entidades federativas conocer de los juicios laborales que se susciten entre las instituciones de asistencia privada y sus trabajadores.

Justificación: El artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso a), numeral 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la



aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a servicios de banca y crédito. Este servicio consiste en la captación de recursos de la población en el mercado nacional para su colocación en el público, aunado a que dicho servicio sólo puede prestarse por instituciones de crédito, a saber, las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo. Las primeras, para su operación requieren autorización del Gobierno Federal, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banco de México (Banxico); y las segundas son entidades de la administración pública federal, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito. Mientras que las instituciones de asistencia privada se caracterizan por ser entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios. Por ende, en tanto la naturaleza y las actividades de las instituciones de asistencia privada no se ubican en el marco de los servicios de banca y crédito, corresponde a los tribunales laborales de las entidades federativas conocer de los juicios suscitados entre dichas instituciones asistenciales y sus trabajadores.

76. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VII. Decisión.

77. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos precisados en esta resolución.



TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 127/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas.

La tesis aislada VII.2o.T.278 L (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 75, Tomo III, febrero de 2020, página 2286, con número de registro digital: 2021647.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES SUSCIDADOS ENTRE UNA INSTITUCIÓN DE ASISTENCIA PRIVADA Y SUS TRABAJADORES. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA MATERIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron conflictos competenciales para determinar a qué autoridad laboral corres-



pondría conocer respecto de diversos juicios laborales presentados entre instituciones de asistencia privada y sus trabajadores, pues mientras uno sostuvo que se actualizaba la competencia a favor de los tribunales locales, el otro consideró competentes a las autoridades federales.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, atendiendo a sus particularidades, las instituciones de asistencia privada no pueden ser equiparables a las instituciones que prestan servicios de banca y crédito, por lo que no se actualiza el supuesto de excepción de competencia de las autoridades de las entidades federativas establecido en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso a), numeral 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, corresponde a los tribunales laborales de las entidades federativas conocer de los juicios laborales que se susciten entre las instituciones de asistencia privada y sus trabajadores.

Justificación: El artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso a), numeral 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a servicios de banca y crédito. Este servicio consiste en la captación de recursos de la población en el mercado nacional para su colocación en el público, aunado a que dicho servicio sólo puede prestarse por instituciones de crédito, a saber, las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo. Las primeras, para su operación requieren autorización del Gobierno Federal, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banco de México (Banxico); y las segundas son entidades de la administración pública federal, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito. Mientras que las instituciones de asistencia privada se caracterizan por ser entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios.



Por ende, en tanto la naturaleza y las actividades de las instituciones de asistencia privada no se ubican en el marco de los servicios de banca y crédito, corresponde a los tribunales laborales de las entidades federativas conocer de los juicios suscitados entre dichas instituciones asistenciales y sus trabajadores.

2a./J. 16/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 335/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Séptimo Circuito y Segundo del Décimo Circuito, ambos en Materia de Trabajo. 16 de febrero de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Alejandro Félix González Pérez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 78/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 22/2021.

Nota: De la sentencia que recayó al conflicto competencial 78/2019, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, derivó la tesis aislada VII.2o.T.278 L (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES SUSCITADOS ENTRE UNA INSTITUCIÓN DE ASISTENCIA PRIVADA Y SUS TRABAJADORES. CORRESPONDE A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 75, Tomo III, febrero de 2020, página 2286, con número de registro digital: 2021647.

Tesis de jurisprudencia 16/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. LA CAUSA DE SOBRESEIMIENTO PREVISTA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY DE AMPARO, ES DE ESTUDIO PREFERENTE SOBRE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL DIVERSO 61, FRACCIÓN XXIII, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 5o., FRACCIÓN II, DE LA MISMA LEGISLACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 311/2021. ENTRE LAS SUS-
TENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO, PRI-
MERO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO
TERCER CIRCUITO Y SEGUNDO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIR-
CUITO. 2 DE FEBRERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MI-
NISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR
MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK
Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL
MOSSA. SECRETARIO: FANUEL MARTÍNEZ LÓPEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	4-5
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	5-6
III.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	6-13
IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	13-21
V.	Estudio de fondo	La causa de sobreseimiento contenida en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, relativa a la inexistencia del acto reclamado, es de estudio preferente a la	21



		diversa contenida en la fracción V, del mismo precepto, con relación al diverso 61, fracción XXIII y 5, fracción II, de la citada ley, referente a si le asiste el carácter de responsable a la autoridad señalada como tal para efectos del juicio de amparo.	
VI.	Decisión	PRIMERO. Existe la contradicción denunciada. SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala del Máximo Tribunal TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	33

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dos de febrero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar primero si existe contradicción de tesis entre los sustentados por los **Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 9/2021**; el criterio sostenido por el **Primer Tribunal Colegiado en Ma-**



terias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver el **amparo en revisión 280/2019**, así como las consideraciones **que sostuvo el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, al resolver los amparos en revisión **540/2016, 68/2017, 282/2018, 315/2018 y 338/2018**.

Luego, determinar cuál es la causa de sobreseimiento de análisis preferente en el juicio de amparo, la prevista en el artículo 63, fracción V, en relación con el diverso 61, fracción XXIII, así como los artículos 1 y 5, fracción II, de la ley de la materia, relativa al carácter de autoridad responsable, o bien, la establecida en el diverso 63, fracción IV, de la misma legislación, consistente en la inexistencia del acto reclamado.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio presentado el cinco de noviembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del **Segundo Tribunal Colegiado del Decimoséptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua**, denunciaron la posible contradicción de criterios emitidos al resolver el **amparo en revisión 9/2021**, en contra del sostenido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 280/2019**, asunto del que derivó la tesis de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR NO SER AUTORIDAD RESPONSABLE. POR TÉCNICA JURÍDICA, SU ANÁLISIS DE OFICIO POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN EL RECURSO DE REVISIÓN ES PREFERENTE AL ESTUDIO DE SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO.",¹ así como las consideraciones que sostuvo el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, al resolver **los amparos en revisión 540/2016, 68/2017, 282/2018, 315/2018 y 338/2018**, del que derivó la jurisprudencia de título y subtítulo: "RESPONSABLE QUE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO E INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. PREFERENCIA

¹ Tesis XIII.1o.P.T.8 K (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, mayo de 2021, Tomo III, página 2477, con número de registro digital: 2023075.



DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ATINENTE A LA RESPONSABLE SOBRE LA DEL ACTO RECLAMADO INEXISTENTE."²

2. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de once de noviembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de criterios; se ordenó formar y registrar el expediente con el número 311/2021; se instruyó a las presidencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes para que remitieran por conducto del MINTERSCJN la versión digitalizada de los originales o, en su caso, copias certificadas de sus resoluciones, los escritos de agravios que les dieron origen y el proveído en el que informaran la vigencia de los criterios correspondientes, o bien, señalaran las razones en las que sustenten que sus posturas han sido superadas o abandonadas; y se turnó el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su resolución.

3. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de trece de enero de dos mil veintidós, la presidenta de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y determinó su competencia legal.

I. Competencia.

4. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 226, fracción II y 227 fracción II, de la Ley de Amparo;³

² Tesis VI.1o.A. J/20 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 68, julio de 2019, Tomo III, página 2086, con número de registro digital: 2020279.

³ Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre Plenos Regionales o entre Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones."

"Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepan-



y 37, párrafo primero del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, artículo 21, fracción VII,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto tercero del Acuerdo Plenario Número 5/2013;⁵ toda vez que se trata de una contradicción de tesis sustentada entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos y no se considera necesaria la intervención del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

II. Legitimación.

6. La presente denuncia está formulada por sujetos legitimados, en virtud de que fue formulada por los Magistrados integrantes de uno de los Tribunales Colegiados contendientes, toda vez que corresponde a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dilucidar las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente circuito o de diversa especialización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo y 37, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

tes, la o el fiscal general de la República, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

⁴ "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones."

⁵ **"TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."



III. Criterios denunciados.

8. Para estar en aptitud de establecer si existe contradicción de tesis es preciso tener en cuenta los antecedentes y aspectos relevantes que sustentan las posturas de los cuerpos colegiados que se denunciaron como contradictorias.

9. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito al resolver el amparo en revisión 9/2021.

10. **Antecedentes.** Mediante escrito presentado el veintitrés de julio de dos mil diecinueve,⁶ en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, Martha Patricia Montes Frías, promovió demanda de amparo indirecto, contra las siguientes autoridades:

a. En su carácter de ordenadoras: El Juez Noveno Civil en Ciudad Juárez Chihuahua, Juez Mixto de Primera Instancia del Ramo Civil de Compostela, Nayarit y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

b. En su carácter de autoridad ejecutora; Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Distrito Bravos.

11. Y los siguientes actos de autoridad:

"a) Del Juez Noveno Civil por audiencia. Le reclamo la improcedente e ilegal orden de lanzamiento emitida dentro del expediente No. 559/19, ya que la suscrita nunca fue llamada a juicio dentro del mismo, violándose lo establecido en el debido proceso que ampara la ley, por lo que en su momento y una vez que la suscrita tenga mayores informes de dicho proceso legal me reservo el derecho de ampliar la demanda que hoy se presenta.

"b) Del Juzgado Mixto de Primera Instancia del Ramo Civil del Apartado Judicial de Compostela, Nayarit representado en este acto por el C. Juez Mario Alberto Cervera López reclamo todos los autos, decretos y resoluciones, así como

⁶ Fojas 2 a 10 del amparo indirecto 531/2019.



la sentencia o sentencias definitivas, procedimientos de ejecución, avalúos, remates adjudicaciones y escrituración dictados dentro del expediente relativo al juicio especial hipotecario, promovido por Infonavit, a través de su apoderado en contra de Martha Patricia Montes Frías y Oscar Felipe Vargas Olmos, contenido en el expediente No. 506/2013 del índice del Juzgado Mixto, de Primera instancia del Ramo Civil del Apartado Judicial de Compostela, Nayarit y a la orden de ejecutar dichos autos procesales para materializarse sobre el inmueble que se identifica como sigue:

"Finca urbana ubicada en la calle Fuente de Zeus #4506 del fraccionamiento Jardines del Lago lote 27 manzana 23 con una superficie de 122.5 metros cuadrados de esta ciudad Juárez, Chih (sic.)

"También reclamo los daños y perjuicios materiales, económicos y emocionales que han ocasionado a mí y a mi familia.

"c) Del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, reclamo la improcedente e ilegal venta de mi vivienda sin antes haberme notificado alguna demanda, operación que realizó dicho instituto con una empresa llamada Administradora Grupo Losa el 31 de mayo de 2019, quien a su vez en forma irregular y dudosa, exactamente el mismo día que adquiere mi vivienda vía compraventa, realiza otra compraventa con un diverso adquirente de nombre el Viz de CD. Juárez, por lo que igualmente reclamo a todos ellos, la reparación de daños y perjuicios materiales, económicos y emocionales ocasionados a mi persona y a mi familia.

"d) En especial del C. Jefe de la Oficina del Registro Público de la Propiedad, reclamo la inscripción que en su caso se registre respecto del título de propiedad que se expide en favor del adjudicatario respecto del inmueble mencionado, localizado en calle Fuente de Zeus # 4506 del fraccionamiento Jardines del Lago Lote 27, manzana 23 de este ciudad, con una superficie de 122.50 metros cuadrados ..."

12. De dicho juicio correspondió conocer al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Chihuahua, el que lo registró con el número de expediente 531/2019-II y seguido el trámite correspondiente el veintisiete de enero de dos mil veinte,



tuvo verificativo la audiencia constitucional en la cual dictó sentencia en el sentido de **sobreseer** en el juicio de amparo.

13. **Amparo en revisión 9/2021.** Inconforme con la sentencia, mediante recurso presentado el **diez de febrero de dos mil veinte**, mediante Buzón Judicial la quejosa interpuso recurso de revisión.

14. De dicho medio de impugnación correspondió conocer al **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, el que por auto de presidencia de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, ordenó la formación del amparo en revisión con el número 9/2021.

15. **Sentencia.** En sesión de catorce de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado de Circuito dictó sentencia, en la que confirmó la sentencia recurrida y, en lo que interesa, sobreseyó en el juicio de amparo por el acto reclamado al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al considerar que debe privilegiarse el estudio de la causa de sobreseimiento relativa a la *inexistencia del acto reclamado* prevista en la fracción IV, del ordinal 63 de la Ley de Amparo, sobre la causal de improcedencia relativa al carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo establecida en el precepto 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o. y 5o., fracción II, de la citada legislación, que tiene relación con la causa de sobreseimiento instituida en la fracción V del dispositivo mencionado en primer término, toda vez que el examen de la inexistencia del acto reclamado es de orden preferente al de la referida causal; aunado a que con ello se cumple la prelación lógica de la sentencia de amparo, por lo que no compartía los criterios emitidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, así ordenó denunciar la contradicción de criterios ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

16. **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 280/2019.**

17. **Antecedentes.** Por escrito presentado el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de



Distrito en el Estado de Oaxaca, con sede en San Bartolo Coyotepec, Laura Silvia Martínez Morales demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las autoridades y actos siguientes:

a. En su carácter de ordenadora al director de Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca.

b. En su carácter de ejecutora al jefe de la Unidad de Servicios de Personal de la Dirección de Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca.

18. Y reclamó los siguientes actos:

"Actos de las autoridades señaladas como responsables: ordenar y ejecutar la retención de los pagos que integran mi salario ordinario producto del trabajo que ya he realizado, y que de forma periódica y permanente desde el mes de agosto del año dos mil siete habían venido realizando el depósito de dichos recursos financieros quincenalmente en la cuenta bancaria número ***** de la Institución Bancaria denominada Banorte o Banco Mercantil del Norte; y que sin existir mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive tal determinación, han realizado las retenciones arbitrariamente como a continuación se describe: La retención total por la cantidad de \$***** (*****), de lo correspondiente a la quincena del 16 al 30 de noviembre de 2018.—La retención total por la cantidad de \$***** (*****), de lo correspondiente a la quincena del 01 al 15 de diciembre de 2018.—La retención total por la cantidad de \$***** (*****), de lo correspondiente a la quincena del 16 al 31 de diciembre de 2018.—Preciso que con fecha 26 de diciembre de 2018, realizaron el depósito por la cantidad de \$***** (*****), manifestándome verbalmente que era a cuenta de los pagos pendientes de realizar y que corresponden a la parte integral de mi salario ordinario, motivo por el cual lo depositaron a la cuenta bancaria número *****—La retención de la cantidad de \$***** (*****), de lo correspondiente a la quincena del 01 al 15 de enero de 2019, depositando únicamente la cantidad de \$***** (*****).—La retención de la cantidad de (*****), de lo correspondiente a la quincena del 16 al 31 de enero de 2019, depositando únicamente la cantidad de \$***** (*****).—La retención de la cantidad de (*****), de lo correspondiente a la quincena del 01 al 15 de febrero de 2019, depositando únicamente la cantidad de \$*****



(*****).—La retención de la cantidad de (\$*****), de lo correspondiente a la quincena del 16 al 28 de febrero de 2019, depositando únicamente la cantidad de \$***** (*****).—La retención total por la cantidad de (\$*****), de lo correspondiente a la quincena del 01 al 15 de marzo de 2019.—De lo anterior, de la autoridad señalada como ordenadora, así como de la autoridad señalada como ejecutora, reclamo: ..."

19. El uno de abril de dos mil diecinueve, la Jueza Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca, admitió la demanda de amparo y la registró con el número **270/2019**; pidió los informes justificados a las autoridades responsables; y, dio intervención al agente del Ministerio Público de su adscripción.

20. Seguido el juicio por sus trámites, el trece de junio de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la audiencia constitucional, en la que se determinó **sobreseer** en el juicio de amparo, porque las autoridades responsables negaron la existencia de los actos reclamados y la quejosa no demostró lo contrario, ello con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

21. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión; del que tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, el que lo admitió a trámite y lo registró con el amparo en revisión bajo el número **280/2019**.

22. **Sentencia.** En sesión de siete de febrero de dos mil veinte, el órgano jurisdiccional en comento confirmó la sentencia recurrida, aunque por diversas razones a las expresadas por la Jueza de Distrito.

23. Ello, porque de conformidad con el artículo 61 de la Ley de Amparo, las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, por lo que si el Tribunal Colegiado de Circuito en el recurso de revisión considera que se actualiza una causa de improcedencia que, por técnica jurídica, es de estudio preferente, se actualiza el supuesto del artículo 93, fracción III, de la Ley de Amparo, por lo que debe realizarse su estudio oficioso.

24. De ahí que, si el acto reclamado fue emitido por autoridades que no son sujetos del medio de control constitucional, porque la relación existente entre



éstas y la parte quejosa está en un plano de coordinación y no deriva de una relación de supra-subordinación, esto es, de igualdad procesal, aun cuando pudiera existir alguna otra causal, como es la inexistencia de los actos reclamados, debe considerarse actualizada la primera de esas causales; esto es, la prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con los artículos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, ya que como premisa lógica, para que exista un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, primero debe existir la autoridad que lo emita y, si ésta no existe, menos puede existir el acto que se le atribuye.

25. Dichos razonamientos dieron origen en la tesis de jurisprudencia de título y subtítulo:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR NO SER AUTORIDAD RESPONSABLE. POR TÉCNICA JURÍDICA, SU ANÁLISIS DE OFICIO POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN EL RECURSO DE REVISIÓN ES PREFERENTE AL ESTUDIO DE SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO."⁷

26. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito al resolver los amparos en revisión 540/2016, 68/2017, 282/2018, 315/2018 y 338/2018.

⁷De conformidad con el artículo 61 de la Ley de Amparo, las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, por lo que si el Tribunal Colegiado de Circuito en el recurso de revisión considera que se actualiza una causa de improcedencia que, por técnica jurídica, es de estudio preferente, se actualiza el supuesto del artículo 93, fracción III, de la Ley de Amparo, por lo que debe realizarse su estudio oficioso. Por ello, si el acto que se reclama fue emitido por autoridades señaladas como responsables, en su carácter de ordenadoras o ejecutoras, que no son sujetos del medio de control constitucional, porque la relación existente entre éstas y la parte quejosa está en un plano de coordinación y no deriva de una relación de supra-subordinación, esto es, de igualdad procesal, aun cuando pudiera existir alguna otra causal, como es la inexistencia de los actos reclamados, debe considerarse actualizada la primera de esas causales; esto es, la prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con los artículos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, ya que como premisa lógica, para que exista un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, primero debe existir la autoridad que lo emita y, si ésta no existe, menos puede existir el acto que se le atribuye.". Tesis XIII.1o.P.T.8 K (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, mayo de 2021, Tomo III, página 2477, Undécima Época, registro digital: 2023075.



27. En esencia, el criterio es semejante al del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito ya que sostiene que cuando se reclama un acto a alguien que no tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, debe tenerse por actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, como orden preferente a la causa de sobreseimiento –inexistencia de actos– establecida en el arábigo 63, fracción IV, de la citada legislación.

28. Dichos razonamientos formaron jurisprudencia al resolver los amparos en revisión 540/2016, 68/2017, 282/2018, 315/2018 y 338/2018, que dieron origen a la tesis de jurisprudencia de título y subtítulo:

"RESPONSABLE QUE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO E INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. PREFERENCIA DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ATINENTE A LA RESPONSABLE SOBRE LA DEL ACTO RECLAMADO INEXISTENTE."⁸

IV. Existencia de la contradicción.

29. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de criterios tiene que abordarse desde la necesidad de unificar juicios jurídicos en el

⁸ "La regla general de darle preferencia a la causal de sobreseimiento por negativa de actos no desvirtuada, presupone como requisito sine qua non que los actos reclamados, sin lugar a dudas, se atribuyen a una autoridad; sin embargo, cuando se señala a alguien que no tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo (como por ejemplo el comisariado y el consejo de vigilancia de bienes comunales), este presupuesto procesal se torna preferente, pues de no tener esa calidad la señalada como tal en la demanda de amparo, es irrelevante analizar si el acto fáctico que se le atribuye existe o no. Es decir, el carácter de autoridad del ente emisor es un presupuesto previo, para poder analizar si el acto que se le reclama es o no cierto. No es casual que en el orden en que el artículo 108 de la Ley de Amparo establece los requisitos de la demanda de garantías, primero se enuncia el señalamiento de la autoridad o autoridades responsables (fracción III), y después la precisión del acto que de cada una se reclame (fracción IV); en virtud de que, como premisa lógica para que exista un acto de autoridad, en primer lugar debe existir la autoridad que lo emita, si ésta no existe, menos puede existir el acto que se le atribuye. De ahí que en un caso así es preferente la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 5o., fracción II, ambos de la Ley de Amparo, sobre la de sobreseimiento contenida en la fracción IV del artículo 63 del mismo ordenamiento legal.". Tesis VI.1o.A. J/20 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 68, julio de 2019, Tomo III, página 2086, Décima Época, registro digital: 2020279.



país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.

30. Sirven de sustento a lo anterior los criterios plenarios de títulos y textos siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁹

⁹ De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."¹⁰

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE

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*, agosto de 2010, Tomo XXXII, página 7, Novena Época, registro digital: 164120.

¹⁰ "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan.". Tesis aislada P. XLVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio de 2009, Tomo XXX, página 67, Novena Época, registro digital: 166996.



RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA."¹¹

31. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo ha sostenido tanto la Primera Sala¹² como el Tribunal

¹¹ "La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejen sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios.". Tesis P./J. 3/2010, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero de 2010, Tomo XXXI, página 6, Novena Época, registro digital: 165306.

¹² Tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, Novena Época, registro digital: 165077, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."



Pleno,¹³ es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a. Los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

b. Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Que la situación anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

32. Es decir, existe una contradicción de criterios cuando dos órganos jurisdiccionales: (I) hayan realizado ejercicios interpretativos; (II) sobre los mismos problemas jurídicos, en virtud de ellos, llegaron a soluciones contrarias; y, (III) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

33. Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho.

34. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001 de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DE-

¹³ Cfr. Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



NUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.",¹⁴ y la tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."¹⁵ de este mismo Tribunal Pleno.

35. En atención a lo anterior, a continuación, se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

IV.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo.

36. Esta Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, los tribunales realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

37. En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, en el amparo en revisión 9/2021, determinó confirmar el sobreseimiento en el juicio por el acto reclamado al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al considerar que debe privilegiarse el estudio de la causa de sobreseimiento relativa a la *inexistencia del acto reclamado* prevista en la fracción IV, del ordinal 63 de la Ley de Amparo, sobre la causal de improcedencia relativa al carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo establecida en el precepto 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o. y 5o., fracción II, de la citada legislación, toda vez que el examen de la inexistencia del acto reclamado es de orden preferente al de la referida causal.

38. Mientras que, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, al resolver los amparos en revisión 280/2019

¹⁴ Tesis P./J. 27/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2001, Tomo XIII, página 77, Novena Época, registro digital: 189998.

¹⁵ Tesis P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, noviembre de 1994, Núm. 83, página 35, Octava Época, registro digital: 205420.



y 338/2018, respectivamente, fueron acordes en determinar que es de estudio preferente la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción V, con relación a la fracción XXIII del artículo 61, 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, sobre la prevista en la fracción IV del artículo 63 de la misma legislación.

39. En tales condiciones, los Tribunales Colegiados en comento en uso de su facultad interpretativa, establecieron que la causa de sobreseimiento debe ser de estudio preferente en el juicio de amparo, si la relativa a el carácter de autoridad señalada como responsable o la inexistencia del acto reclamado, con lo cual se colma el primer requisito en estudio.

IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos.

40. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues los Tribunales Colegiados utilizaron su arbitrio judicial sobre los mismos problemas jurídicos. Así, los Tribunales Colegiados contendientes analizaron cuál causa de sobreseimiento es de estudio preferente, la relativa a la *inexistencia del acto reclamado* prevista en la fracción IV del ordinal 63 de la Ley de Amparo o la prevista en el mismo precepto, pero en la fracción V, con relación al diverso 61, fracción XXIII, 1o. y 5o., fracción II, de la citada legislación, referente al carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo.

41. Bajo tal entendimiento, es claro que los Tribunales Colegiados contendientes no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos, sino que **sus ejercicios interpretativos y conclusiones resultaron opuestos**; por tanto, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de criterios y, por ende, se hace necesario que esta Segunda Sala determine, en definitiva, la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

IV. 3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

42. De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes reflejan una discrepancia relacionada con



qué causa de sobreseimiento debe analizarse de forma preferente si la relativa a la existencia del acto reclamado a si la autoridad señalada como responsable reúne las características para ser considerada como tal.

43. En virtud de lo anterior, el cuestionamiento a resolver para solucionar la presente contradicción es: **¿Qué causa de sobreseimiento debe analizarse de forma preferente, la relativa a la inexistencia del acto reclamado contemplada en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo o si asiste el carácter de responsable a la autoridad señalada, de conformidad con el artículo 63, fracción V, en relación con el diverso 61, fracción XXIII, 1o. y 5o., fracción II, de la citada legislación?**

V. Estudio de fondo.

44. **Criterio que debe de prevalecer.** Para determinar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es necesario analizar, en primer lugar, la línea jurisprudencial que este Alto Tribunal ha sostenido con relación a la causa de improcedencia contenida en la fracción XXIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativa al carácter de autoridad responsable y la causa de sobreseimiento por inexistencia del acto reclamado, prevista en el diverso 63, fracción IV, de la misma legislación.

45. Para ello, primero se analizará la causal de improcedencia en comento, con relación a los artículos citados, los cuales indican:

"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias



del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,

"III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley."

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

" ...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

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

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

" ...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."



46. Los preceptos en comento establecen la improcedencia del juicio de amparo derivado de alguna disposición de la Constitución Federal o de la propia ley, esto es, que esté prevista en otro precepto de la misma legislación.

47. Para que pueda decretarse una causal de improcedencia debe ser manifiesta e indudable, es decir, que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, cuando se analiza en el auto inicial, en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo.

48. Se estima pertinente precisar que las causales de improcedencia, atendiendo al momento en que sean detectadas por el juzgador, conducen al desechamiento de la demanda de amparo, o bien, a decretar el sobreseimiento del juicio, en términos de los artículos 113¹⁶ y 63, fracción V,¹⁷ de la Ley de Amparo.

49. Ahora bien, en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, establece que es autoridad para efectos del juicio de amparo, aquella que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

50. Asimismo, de conformidad con el diverso 108, fracción III, de la ley de la materia,¹⁸ es obligación del gobernado que, al presentar una demanda de amparo, debe señalar a las autoridades responsables.

¹⁶ "Artículo 113. El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano."

¹⁷ "Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"...

"V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior."

¹⁸ "Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

"...

"III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios."



51. Por otra parte, procede analizar ahora la hipótesis de sobreseimiento por inexistencia del acto reclamado, prevista en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo que señala:

"Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"...

"IV. De las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional."

52. Al respecto, debe indicarse que en términos del artículo 117 de la Ley de Amparo, la autoridad responsable al rendir su informe justificado debe manifestar si existe o no el acto reclamado y, en dado caso, remitir las constancias para justificar la constitucionalidad del acto reclamado. Con dicho informe se da vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Asimismo, en caso de que no se rinda el informe justificado se presumirá cierta la existencia del acto reclamado, pero la carga probatoria de acreditar su inconstitucionalidad corresponde al quejoso.

53. Luego, cuando las responsables niegan la existencia del acto reclamado, dependiendo de la naturaleza del acto, genera para la parte quejosa, la carga procesal de ofrecer los medios de prueba idóneos tendentes a controvertir las manifestaciones de la autoridad y demostrar, no sólo que el acto reclamado existe, sino además que es violatorio de sus derechos fundamentales.

54. Esa prerrogativa probatoria deberá agotarla dentro del plazo de ocho días que como mínimo deben mediar entre la fecha en que se hace de su conocimiento el contenido del informe justificado y el día de la celebración de la audiencia constitucional, así tal derecho fenece al momento mismo en que se celebra la audiencia constitucional, pues será hasta esa data cuando pueda ofrecer pruebas a su favor, dado que está permitido ofrecer ahí pruebas documentales e incluso, en ese acto podrá objetar de falso algún documento de su contraparte y desde luego, en dicha actuación deberán desahogarse las probanzas que requieren de una preparación anticipada.



55. Por ello, la Primera Sala de este Máximo Tribunal, en la contradicción de tesis 229/2016, determinó que el sobreseimiento por inexistencia del acto reclamado, debe decretarse hasta la celebración de la audiencia constitucional y no antes, porque ello deja en completo estado de indefensión a la parte quejosa, lo que indefectiblemente llevará a reponer el procedimiento respectivo.

56. De dicha resolución, se emitió la jurisprudencia 1a./J. 49/2017 (10a.), de título y subtítulo:

"SOBRESEIMIENTO FUERA DE AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. POR REGLA GENERAL, LA NEGATIVA DEL ACTO RECLAMADO NO CONSTITUYE UNA CAUSA NOTORIA, MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DECRETARLO CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO."¹⁹

¹⁹ "De la interpretación sistemática del contenido de los artículos comprendidos del 117 al 124 de la Ley de Amparo, se obtienen las reglas del procedimiento que deben respetarse durante el trámite del juicio de amparo indirecto, de donde se obtiene que rendidos los informes justificados por las autoridades responsables, con ellos debe darse vista a las partes, debiendo mediar un plazo de ocho días entre la fecha en que se ponen en su conocimiento y la diversa señalada para la celebración de la audiencia constitucional, lapso en que deberán aportar las pruebas que consideren necesarias de acuerdo con los lineamientos establecidos en el artículo 119 de la ley de la materia para acreditar sus pretensiones; tal prerrogativa resulta de mayor relevancia para la parte quejosa, porque cuando la autoridad responsable niega el acto reclamado, le genera una carga procesal probatoria, de la que debe hacer uso para controvertir el informe respectivo; para ello se requiere que el juicio se agote en todas sus etapas y que por tanto, la audiencia constitucional se celebre, porque ése es el último momento procesal en que puede aportar medios de prueba para lograr desvirtuar las manifestaciones de la autoridad y alegar lo que a su derecho convenga para demostrar que el acto sí existe y que es violatorio de sus derechos fundamentales; de manera que, por regla general, sobreseer en el juicio antes de que esa actuación ocurra, implica contrariar las reglas del procedimiento, pero sobre todo dejar en completo estado de indefensión a la parte quejosa, lo que indefectiblemente llevará a reponer el procedimiento respectivo, porque no constituye generalmente una justificación válida, el argumento de que se actúa así en aras de una impartición de justicia pronta y expedita conforme a lo que dispone el artículo 17 constitucional, puesto que está por encima el derecho de defensa del actor constitucional que le otorga la posibilidad de contar con un recurso efectivo, como lo previene el propio numeral constitucional invocado y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.". Tesis 1a./J. 49/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, diciembre de 2017, Libro 49, Tomo I, página 386, Décima Época, registro digital: 2015699.



57. En tal orden, mientras que la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII, del artículo 61, en relación con el 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, relativa a si la autoridad puede ser considerada como responsable para efectos del juicio de amparo, puede analizarse en cualquier momento del juicio hasta el dictado de la sentencia; el sobreseimiento por inexistencia del acto reclamado debe decretarse en la audiencia constitucional.

58. Ahora bien, en el presente caso, la contradicción de criterios se dio cuando la causa de improcedencia en comento se analizó hasta la audiencia constitucional.

59. Luego, el artículo 74, de la Ley de Amparo, establece los requisitos que debe contener la sentencia los cuales son:

- I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;
- II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o de todos los agravios;
- III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;
- IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;
- V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y,
- VI. Los puntos resolutiveos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.

60. El citado artículo prevé que debe fijarse de manera clara y precisa el acto reclamado, así como las consideraciones y fundamentos legales en que se



apoye para conceder, negar o sobreseer, pero no indica si debe precisarse la existencia del acto reclamado.

61. Empero, el artículo 63 de la Ley de Amparo establece:

"Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"I. El quejoso desista de la demanda o no la ratifique en los casos en que la ley establezca requerimiento. En caso de desistimiento se notificará personalmente al quejoso para que ratifique su escrito en un plazo de tres días, apercibido que de no hacerlo, se le tendrá por no desistido y se continuará el juicio.

"No obstante, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, no procede el desistimiento del juicio o de los recursos, o el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que lo acuerde expresamente la asamblea general, pero uno y otro sí podrán decretarse en su beneficio;

"II. El quejoso no acredite sin causa razonable a juicio del órgano jurisdiccional de amparo haber entregado los edictos para su publicación en términos del artículo 27 de esta ley una vez que se compruebe que se hizo el requerimiento al órgano que los decretó;

"III. El quejoso muera durante el juicio, si el acto reclamado sólo afecta a su persona;

"IV. De las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional; y,

"V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior."

62. Del citado precepto legal, se aprecia que procede el sobreseimiento cuando en el juicio de amparo el quejoso se desista, no se realice la publicación



de los edictos para emplazar al tercero interesado, cuando fallezca el quejoso, apareciere que no existe el acto reclamado y se advierta o sobrevenga alguna causal de improcedencia prevista en el artículo 61 de la misma legislación.

63. En ese contexto, aunque no se establezca como tal, en caso de que no se acredite la existencia del acto reclamado, debe precisarse dicha circunstancia y si con las constancias que obran en autos se justifica dicha inexistencia o bien se desvirtúa, ello para dar cumplimiento al requisito previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, puesto que tal circunstancia acarrea el sobreseimiento en el juicio.

64. Ahora, como se mencionó en acápites anteriores, la calidad de autoridad responsable puede analizarse en cualquier etapa del juicio o bien, al momento de emitir sentencia.

65. De ahí que, necesariamente en la sentencia primero debe precisarse el acto reclamado y después la existencia del acto reclamado de acuerdo con las constancias que obran en autos, para después determinar con base en ellas, si la autoridad responsable reúne los requisitos para ser considerada como tal para efectos del juicio de amparo.

66. Lo anterior es así, puesto que esta Segunda Sala ha determinado en jurisprudencia que dicho análisis sólo puede hacerse cuando se cuente con los elementos necesarios para poder analizar de forma clara la relación que existe entre la autoridad señalada como responsable con el quejoso al emitir el acto reclamado, esto es, si es de supra a subordinación o una relación de coordinación.

67. Por ello, si no existe el acto reclamado, no podrá analizarse la relación existente entre la autoridad señalada como responsable y el impetrante de amparo, puesto que la afirmación del promovente realizada en la demanda sobre su existencia, fue desvirtuada durante la tramitación del sumario constitucional y, por ende, no podría analizarse si la autoridad señalada como responsable tiene o no tal carácter para efectos del juicio de amparo.

68. Ello se corrobora, por el hecho de que las causales de improcedencia previstas en el artículo 61 de la Ley de Amparo, se basan en el hecho de que existe el acto reclamado, pero concurre alguna circunstancia que imposibilita el



estudio de fondo del acto reclamado, por ende, pueden estudiarse en el auto inicial, en virtud de que se parte de que los hechos narrados bajo protesta de decir verdad en la demanda son ciertos.

69. Incluso, esta Segunda Sala del Máximo Tribunal al emitir la tesis 2a. CXLVII/2007,²⁰ determinó que la existencia del acto reclamado es una cuestión de análisis previo cuyo pronunciamiento permite estudiar las causales de improcedencia, así como los aspectos de fondo de la controversia, porque no sería jurídicamente congruente abordar en el recurso de revisión causales de improcedencia o el fondo del asunto si no está probada la existencia del acto reclamado.

70. Tal criterio es el siguiente:

"ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN DEL JUZGADOR DE AMPARO DE PRONUNCIARSE SOBRE SU EXISTENCIA, DEBE REPARARLA OFICIOSAMENTE EL TRIBUNAL REVISOR."²¹

71. Por tales motivos, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que para poder analizar la calidad de autoridad responsable en el juicio de amparo al momento de dictar sentencia, primero debe determinarse la existencia del acto reclamado, en caso de que se acredite su inexistencia, entonces deberá sobreseerse en el juicio de conformidad con el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo. Mientras que, en caso de acreditarse su existencia, entonces se procederá al análisis de las causales de impro-

²⁰ Tesis 2a. CXLVII/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre de 2007, Tomo XXVI, página 439, Novena Época, registro digital: 171254.

²¹ "De los artículos 74, fracción IV, 77, fracciones I y II, y 91, fracción III, de la Ley de Amparo, se advierte que es obligación del juzgador de garantías apreciar las pruebas que obren en el juicio al dictar la sentencia relativa para tener por acreditada o no la existencia de los actos reclamados en la demanda, ya que se trata de una cuestión de análisis previo cuyo pronunciamiento, en su caso, permitirá estudiar las causas de improcedencia, así como los aspectos de fondo de la controversia. En ese tenor, ante la omisión de realizar ese pronunciamiento en la sentencia recurrida, el tribunal revisor debe subsanarla –aun cuando no exista agravio alguno en tal sentido– y emitir una determinación al respecto, porque no sería jurídicamente congruente abordar en sede de revisión causas de improcedencia o el fondo del asunto si no está probada la existencia de los actos reclamados en el juicio de amparo.". Tesis 2a. CXLVII/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre de 2007, Tomo XXVI, página 439, Novena Época, registro digital: 171254.



cedencia, entre ellas, la relativa a si le asiste el carácter de responsable a la autoridad señalada como tal, con base en las constancias procesales que obren en autos.

72. Estas consideraciones son obligatorias en términos de los artículos 215 y 217 de la Ley de Amparo.

Criterio que debe prevalecer

73. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. LA CAUSA DE SOBRESEIMIENTO PREVISTA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY DE AMPARO, ES DE ESTUDIO PREFERENTE SOBRE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL DIVERSO 61, FRACCIÓN XXIII, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 5o., FRACCIÓN II, DE LA MISMA LEGISLACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron qué causal de sobreseimiento es de estudio preferente, si la relativa a la inexistencia del acto reclamado prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, o la contenida en el mismo precepto, pero en la fracción V, con relación a los diversos 61, fracción XXIII, 1o. y 5o., fracción II, de la citada legislación, referente al carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo. Así, uno de ellos concluyó que en caso de acreditarse la inexistencia del acto reclamado, debe proceder el sobreseimiento del juicio sin analizar si asiste o no la calidad de responsable a la autoridad señalada como tal, mientras que los otros órganos jurisdiccionales indicaron que debe privilegiarse el estudio de tal calidad, sobre la existencia del acto reclamado.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que cuando se resuelve el juicio en audiencia constitucional, es de estudio preferente la causal de sobreseimiento contenida en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, relativa a la inexistencia del acto reclamado, sobre la diversa causa de improcedencia contenida en la fracción V del mismo precepto, con relación a los diversos 61, fracción XXIII y 5o., fracción II, de la



misma ley, referente a si le asiste el carácter de responsable a la autoridad señalada como tal para efectos del juicio de amparo.

Justificación: Conforme a los artículos 5o., fracción II, y 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, para determinar si a una autoridad le asiste el carácter de responsable para efectos del juicio de amparo, debe analizarse la relación existente entre ella y el quejoso en función del acto que se le atribuye, de manera que si no existe el acto reclamado, no podrá realizarse dicho examen, puesto que la afirmación del promovente realizada en la demanda sobre su existencia, fue desvirtuada durante la tramitación del sumario. Por ende, la existencia del acto reclamado es una cuestión de análisis previo cuyo pronunciamiento permite estudiar las causales de improcedencia, así como los aspectos de fondo de la controversia, por lo que al dictar sentencia debe privilegiarse el análisis de la causal de sobreseimiento prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, pues sólo en caso de acreditarse la existencia del acto reclamado, se podrá emprender el análisis de las causales de improcedencia, entre ellas, la relativa a si le asiste el carácter de responsable a la autoridad señalada como tal, con base en las constancias procesales que obren en autos.

74. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

VI. Decisión.

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala del Máximo Tribunal.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.



Notifíquese; remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia VI.1o.A. J/20 (10a.), 1a./J. 49/2017 (10a.) y aislada XIII.1o.P.T.8 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. LA CAUSA DE SOBRESIEMIENTO PREVISTA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY DE AMPARO, ES DE ESTUDIO PREFERENTE SOBRE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL DIVERSO 61, FRACCIÓN XXIII, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 5o., FRACCIÓN II, DE LA MISMA LEGISLACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron qué causal de sobreseimiento es de estudio preferente, si la relativa a la inexistencia del acto reclamado prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, o la contenida en el mismo precepto, pero en la fracción



V, con relación a los diversos 61, fracción XXIII, 1o. y 5o., fracción II, de la citada legislación, referente al carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo. Así, uno de ellos concluyó que en caso de acreditarse la inexistencia del acto reclamado, debe proceder el sobreseimiento del juicio sin analizar si asiste o no la calidad de responsable a la autoridad señalada como tal, mientras que los otros órganos jurisdiccionales indicaron que debe privilegiarse el estudio de tal calidad, sobre la existencia del acto reclamado.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que cuando se resuelve el juicio en audiencia constitucional, es de estudio preferente la causal de sobreseimiento contenida en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, relativa a la inexistencia del acto reclamado, sobre la diversa causa de improcedencia contenida en la fracción V del mismo precepto, con relación a los diversos 61, fracción XXIII y 5o., fracción II, de la misma ley, referente a si le asiste el carácter de responsable a la autoridad señalada como tal para efectos del juicio de amparo.

Justificación: Conforme a los artículos 5o., fracción II, y 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, para determinar si a una autoridad le asiste el carácter de responsable para efectos del juicio de amparo, debe analizarse la relación existente entre ella y el quejoso en función del acto que se le atribuye, de manera que si no existe el acto reclamado, no podrá realizarse dicho examen, puesto que la afirmación del promovente realizada en la demanda sobre su existencia, fue desvirtuada durante la tramitación del sumario. Por ende, la existencia del acto reclamado es una cuestión de análisis previo cuyo pronunciamiento permite estudiar las causales de improcedencia, así como los aspectos de fondo de la controversia, por lo que al dictar sentencia debe privilegiarse el análisis de la causal de sobreseimiento prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, pues sólo en caso de acreditarse la existencia del acto reclamado, se podrá emprender el análisis de las causales de improcedencia, entre ellas, la relativa a si le asiste el carácter de responsable a la autoridad señalada como tal, con base en las constancias procesales que obren en autos.

2a./J. 13/2022 (11a.)



Contradicción de tesis 311/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Primero en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito y Segundo del Décimo Séptimo Circuito. 2 de febrero de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Fanuel Martínez López.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver los amparos en revisión 540/2016, 68/2017, 282/2018, 315/2018 y 338/2018, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia VI.1o.A. J/20 (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABLE QUE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO E INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. PREFERENCIA DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ATINENTE A LA RESPONSABLE SOBRE LA DEL ACTO RECLAMADO INEXISTENTE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo III, julio de 2019, página 2086, con número de registro digital: 2020279; y,

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 280/2019, el cual dio origen a la tesis aislada XIII.1o.PT.8 K (10a.), de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR NO SER AUTORIDAD RESPONSABLE. POR TÉCNICA JURÍDICA, SU ANÁLISIS DE OFICIO POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN EL RECURSO DE REVISIÓN ES PREFERENTE AL ESTUDIO DE SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO POR INEXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo III, mayo de 2021, página 2477, con número de registro digital: 2023075; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 9/2021.

Tesis de jurisprudencia 13/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de febrero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. LA PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, ASÍ COMO LA DEVOLUCIÓN Y PAGO DE APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, NO SE CONSIDERAN EXCEPCIONES PARA AGOTAR LA INSTANCIA CONCILIATORIA PREJUDICIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 685 TER, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 360/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMOTERCER CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA OCTAVA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN MÉRIDA, YUCATÁN, EN AUXILIO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA, EN AUXILIO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO, Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO. 9 DE MARZO DE 2022. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	Competencia	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	4-5
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	5
III.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	5-17
IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	17-22



V.	Estudio de fondo	Se analiza si las prestaciones de seguridad social no previstas en el artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, actualizan los supuestos de excepción de agotar la etapa conciliatoria.	22-42
VI.	Criterio a prevalecer	Se define el criterio que debe prevalecer como obligatorio.	42-44
VI.	Decisión	PRIMERO. Existe la contradicción denunciada. SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución. TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	44

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al nueve de marzo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito con apoyo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si es procedente o no analizar la contradicción de tesis.



ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito recibido el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Juez de Distrito adscrito al Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en Villahermosa, Tabasco, denunció la posible contradicción de tesis suscitada entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, con apoyo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida Yucatán, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito.

2. Lo anterior, al considerar que discrepan en determinar cómo debe interpretarse el artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo.

3. **Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de diez de enero de dos mil veintidós el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **admitió** a trámite la denuncia de contradicción de tesis, ordenó formar y registrar el expediente con el número **360/2021**; solicitó se remitieran las versiones digitalizadas del original o, en su caso, copias certificadas de las demandas que dieron origen a los asuntos y las ejecutorias de su índice; asimismo, solicitó a las presidencias de los Tribunales Colegiados Segundo en Materia de Trabajo del Segundo Circuito; Segundo del Vigésimo Tercer Circuito; Segundo del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida Yucatán, y Primero del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, el proveído en el que informaran si el criterio sustentado en los asuntos contendientes se encuentran vigentes o señalaran las razones que sustenten que su postura fue superada o abandonada y **turnó** el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su resolución.

4. De igual forma, en ese proveído determinó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas no puede conocer de con-



tradicciones de tesis suscitadas entre Tribunales Colegiados del mismo circuito,¹ por lo que ordenó remitir las constancias al Pleno en Materia de Trabajo del Segundo Circuito para que diera trámite a la contradicción suscitada entre los Tribunales Colegiados Segundo del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, y Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, ya que aquél auxilió a este último en el dictado del asunto al resolver el amparo directo 338/2021 (cuaderno de origen 329/2021), sin que obste manifestar que para efectos de la presente contradicción de tesis se tienen como contendientes a todos los órganos jurisdiccionales denunciados en virtud de las particularidades que de su estudio pudieran derivar.

5. Finalmente, por acuerdo de veintisiete de enero de dos mil veintidós, la presidenta de la Segunda Sala de este Alto Tribunal ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y determinó su competencia legal.

I. Competencia

6. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VII,² de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo Número 5/2013,³ publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno

¹ En términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo vigente, décimo primero transitorio, párrafos segundo y tercero, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dos de abril de dos mil trece, por el que se expide la vigente Ley de Amparo, así como el primero transitorio del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en dicho medio oficial el veintisiete de febrero de dos mil quince, así como lo determinado por el Tribunal Pleno en sesiones privadas de tres y veintisiete de junio de dos mil trece.

² **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones."

³ "Primero. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:



de mayo de dos mil trece; toda vez que se trata de una posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados del Segundo y Vigésimo Tercer Circuitos.

7. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

II. Legitimación

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en atención a que fue formulada por un Juez de Distrito adscrito al Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Tabasco.

9. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

III. Criterios denunciados

10. Para estar en aptitud de establecer si existe contradicción de tesis es preciso tener en cuenta los antecedentes y aspectos relevantes que sustentan las posturas de los cuerpos colegiados que se denunciaron como contradictorias.

11. **Criterio del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida Yucatán, al resolver el cuaderno auxiliar 338/2021** (en apoyo al **Segundo Tribunal Colegiado en Materia**

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

"La Segunda Sala conocerá de las materias administrativas y del trabajo.

"...

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



de Trabajo del Segundo Circuito, amparo directo 329/2021), el veintisiete de agosto de dos mil veintiuno.

- Una persona demandó de Afore XXI Banorte, Sociedad Anónima de Capital Variable y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el pago por concepto de las aportaciones de los recursos de vivienda y demás aportaciones.

- El Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de México registró el asunto bajo el número 73/2021-III y previno al actor, entre otras cuestiones, para el efecto de que exhibiera la constancia correspondiente con la que acreditara haber desahogado el procedimiento de conciliación prejudicial.

- Transcurrido el plazo, sin que el actor hubiera dado cabal cumplimiento a la prevención, se le hizo efectivo el apercibimiento decretado; por lo que acordó no dar trámite a la demanda y ordenó girar oficio al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral correspondiente, a efecto de que se realizaran los referidos trámites prejudiciales.

12. Inconforme, el actor promovió amparo directo, argumentando en esencia, lo siguiente:

- Indicó que se debe analizar la naturaleza de la figura de conciliación, misma que pretende que las partes lleguen a un acuerdo, lo que en el caso no podría suceder al tratarse de dinero que le pertenece al pensionado, como fruto de su trabajo y que las leyes claramente señalan que al pensionarse tiene derecho a que se le devuelva en una sola exhibición, y que al haberlo solicitado de forma presencial y hasta la fecha haberse negado el pago de la demanda, no ha lugar a negociación.

- Que la autoridad responsable aplicó única y exclusivamente el régimen de excepción a que refiere el artículo 685 Ter, pasando completamente por alto los diversos numerales 684-A, 899-B y 899-C de dicho ordenamiento legal.

- Que conforme al artículo 684-A, relativo al procedimiento de conciliación prejudicial obligatoria es únicamente aplicable a los conflictos ante tribunales laborales que no tengan una tramitación especial, de modo que, si en el procedimiento



de origen, el quejoso demandó la devolución de los recursos acumulados en las subcuentas de vivienda 92 y 97, que se rige por el capítulo específico de conflictos individuales de seguridad social (artículos 899-A al 899-G de la LFT); lo cierto es, que resulta evidente que a dicho procedimiento no le es exigible el agotamiento de la conciliación prejudicial obligatoria, en estricta observancia al principio de especialidad.

- Por tanto, exigir al quejoso agotar el procedimiento de conciliación prejudicial y anexar la constancia de no conciliación para la procedencia de un juicio especial de seguridad social, representa exigir mayores requisitos que los previstos en la ley para la procedencia de su reclamación, lo que resulta contrario a derecho.

13. El amparo directo fue registrado con el número 329/2021, del índice del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**; posteriormente fue remitido al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán (cuaderno auxiliar 338/2021) para su resolución, en la cual **calificó de infundados** los conceptos de violación y determinó **no otorgar el amparo solicitado**, bajo las siguientes razones:

- Señaló que, a partir de las recientes reformas en materia laboral, uno de los pilares para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia laboral de manera expedita, breve y gratuita, se centra fundamentalmente en la figura jurídica de la conciliación, encomendada a los Centros Federales y Locales de Conciliación y, por ende, resulta esencial su desahogo obligatorio previo a instar una acción ante los tribunales laborales.

- Preciso que no le asiste razón a la parte quejosa en el sentido que la devolución y pago del fondo de ahorro para el retiro esté exceptuada de agotar la conciliación previa a la instancia de un sumario laboral, pues del artículo 685 Ter se desprenden los supuestos de excepción en los que no es obligatorio agotar la conciliación antes de instar una acción ante los tribunales laborales.

- Indicó que, si bien la fracción III del artículo 685 Ter precisa que quedan exceptuados de agotar la instancia conciliatoria cuando se trate de conflictos



inherentes a "*Prestaciones de Seguridad Social*", lo cierto es que únicamente procede esa excepción en casos de riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo; dentro de los cuales no se contempla la devolución y el pago de aportaciones de seguridad social.

- Por otra parte, consideró que resulta intrascendente que el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, no prevea como requisito que el demandante añada a su demanda la constancia de no conciliación, en virtud de que atendiendo al artículo 684-C, será el propio Centro de Conciliación Federal, o bien, local, quien –en todo caso– remita en forma electrónica al tribunal correspondiente la documentación referida, es decir, la constancia de no conciliación o el convenio conciliatorio celebrado entre los contendientes.

- Finalmente, precisó que atendiendo a un criterio de especialidad de las normas, si bien el numeral 684-A de la ley obrera señala que las normas relativas al procedimiento de conciliación prejudicial rigen la tramitación de la instancia conciliatoria previa a la de los conflictos ante los tribunales, salvo que tengan una tramitación especial en esa ley; resulta que el diverso numeral 685 Ter, de manera específica señala cuáles son los conflictos exceptuados de agotar la instancia conciliatoria, entre los cuales, no figura el reclamo de la parte actora, referente al pago de las aportaciones de los recursos de vivienda 92 y 97.

14. **Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el cuaderno auxiliar 642/2021** (en apoyo al **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**, amparo directo 348/2021), en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

- Una persona demandó de Principal Afore, S.A. de C.V. y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la entrega de los fondos acumulados en su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro y de vivienda.

- El Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de México radicó la demanda bajo el número 75/2021-I; previno a la promovente con la fina-



lidad de que acreditara haber cumplido con el desahogo de la etapa prejudicial conciliatoria.

- Por acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, la Jueza del Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de México, decretó no dar trámite a la demanda y ordenó girar oficio a la Oficina Estatal del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral para el inicio del procedimiento de conciliación.

15. Inconforme con el acuerdo anterior, la actora promovió amparo directo, argumentando en esencia, los siguientes conceptos de violación:

- La responsable aplicó de forma errónea los diversos 684-A, 684-B, 684-C, 685 Ter y 872, así como los diversos 699-A, 899-B, de la Ley Federal del Trabajo, en función de que, a su decir, esa potestad transgredió el postulado de acceso a la justicia y el derecho a tener un juicio ante tribunales previamente establecidos.

- Lo anterior porque el catálogo de supuestos de excepción previstos en el arábigo 685 Ter de la Ley Federal del Trabajo no podía entenderse de manera restrictiva, sino que en asociación de "otro" régimen derivado del principio de especialidad, esto es, que –dadas sus particularidades– los conflictos en materia de seguridad social no son conciliables.

- Lo anterior porque el artículo 684-A de la legislación laboral no podía ser interpretado en sentido restrictivo, es decir, que no todos los conflictos laborales estaban sujetos a dicha instancia prejudicial, como lo es el procedimiento especial en materia de seguridad social, al ser imposible la conciliación y al figurar como un obstáculo procesal.

- Máxime que no existe precepto que contemple a ese tipo de conflictos como "conciliables", tan es así que el dispositivo 899-C de dicha ley no prevé a la constancia de conciliación como un requisito de procedibilidad.

16. El amparo directo fue registrado con el número 348/2021 del índice del **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**, quien



posteriormente remitió el asunto al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, órgano que **negó el amparo solicitado**, conforme a las siguientes consideraciones:

- No asiste la razón a la promovente, en razón tal y como lo sustentó la autoridad responsable, el catálogo de supuestos de excepción previsto en el artículo 685 Ter de la Ley Federal del Trabajo debe concretizarse **de forma restrictiva**, ello, con la finalidad de respetar el propósito del legislador federal, que era desahogar la carga de los tribunales de trabajo, así como de agilizar la justicia laboral a través de un medio de justicia alternativo de carácter obligatorio, lo que a su vez, implica que si el caso origen no se ubica en alguna de las hipótesis de dicho enlistado, debe traducirse en que ese supuesto sí es susceptible de conciliación, sin que sea necesario que, a la par, el creador de la norma no lo dispusiera expresamente.

- De manera concreta, el legislador estableció diversas hipótesis de excepción para la mencionada instancia prejudicial, entre las que figuran las concERNIENTES a los conflictos inherentes a prestaciones de seguridad social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo, sin inclusión expresa de aquellos que nazcan de la devolución de las aportaciones relativas.

- Lo anterior porque el creador de la norma, a fin de que la legislación ordinaria fuera acorde con el Pacto Federal, estableció la instancia de conciliación obligatoria a cargo del centro de conciliación respectivo, con excepción de aquellos supuestos de exención previstos en ese propio ordenamiento.

- De tal forma que lo establecido en el artículo 684-A de la Ley Federal del Trabajo consistente en que las disposiciones del título trece bis regirán la tramitación conciliatoria previa a la de los conflictos laborales *salvo que tengan una tramitación especial en la ley*, se refiere a las excepciones establecidas en el artículo 685 Ter mencionado.

- Finalmente señaló que si bien es cierto, como apuntó la amparista, que los preceptos 899-A y 899-C de la Ley Federal del Trabajo, prevén que en los conflictos individuales de seguridad social –tramitados en un procedimiento



especial– cuando se reclamen exclusivamente prestaciones relacionadas con la devolución de fondos para el retiro y vivienda, los actores no están obligados a exhibir adjunto a la demanda laboral, la constancia de no conciliación, dado que no se encuentra listado como un requisito de procedibilidad atento a lo fijado en el dispositivo 899-C de dicha ley; también es verdad, conforme al diverso numeral 684-C, fracción IV, segundo párrafo, de ese propio ordenamiento, será el Centro de Conciliación Federal, o bien, local, quien, en todo caso, remita en forma electrónica al tribunal correspondiente la documentación referida, es decir, la constancia de no conciliación o el convenio conciliatorio celebrado entre los contendientes.

17. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (Zacatecas) al resolver el amparo directo 75/2021, en sesión de uno de julio de dos mil veintiuno.

- Una persona demandó de Afore XXI Banorte, S.A. de C.V. y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores la devolución y pago acumulado por diversos conceptos, entre ellos los correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y rendimientos del Sistema de Ahorro para el Retiro (AFORE).

- El Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de Zacatecas ordenó su remisión al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral con residencia en Zacatecas, para que el demandante –antes de acudir a la vía judicial– iniciara el procedimiento de conciliación establecido en el título trece bis de la Ley Federal del Trabajo, pues la acción intentada no encuadraba en alguno de los supuestos previstos en el artículo 685 Ter, fracción III, de la referida ley laboral, es decir, no estaba exceptuada de agotar la instancia prejudicial de conciliación.

- Ante la omisión de acudir a la vía conciliatoria, el tribunal laboral emitió acuerdo –el cual constituyó el acto reclamado en el amparo directo 75/2021–, mediante el cual desechó la demanda laboral al determinar que el actor tenía que agotar la instancia de conciliación, previo al trámite judicial.



18. En contra del auto de desechamiento el actor promovió juicio de amparo directo, el cual fue admitido y registrado con el número 75/2021 del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, órgano jurisdiccional que al dictar sentencia determinó **negar el amparo solicitado**, al tenor de las siguientes consideraciones:

- Señaló que no asiste razón a la parte quejosa en el sentido que la devolución y pago del fondo de ahorro para el retiro esté exceptuada de agotar la conciliación previa a la instancia de un sumario laboral, pues del artículo 685 Ter se desprenden los supuestos de excepción en los que no es obligatorio agotar la conciliación antes de instar una acción ante los tribunales laborales.

- Indicó que, si bien la fracción III del artículo 685 Ter precisa que quedan exceptuados de agotar la instancia conciliatoria cuando se trate de conflictos inherentes a "**prestaciones de seguridad social**", lo cierto es que únicamente procede esa excepción en casos de riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo.

- Por tanto, concluyó que es infundado que la conciliación sólo va dirigida a los procedimientos ordinarios regulados en el capítulo XVII de la Ley Federal del Trabajo, pues el artículo 684-B no hace distinción entre los procedimientos y, por ende, se debe entender que aquella es aplicable para procedimientos ordinarios y especiales.

- Por tanto, la salvedad que alude el artículo 684-A, se refiere a las excepciones propiamente establecidas en el diverso numeral 685 de la legislación laboral en comento.

19. **Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**, al resolver el amparo directo 701/2021, en sesión de once de noviembre de dos mil veintiuno.

- Javier Moreno López, demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social, el otorgamiento de **una pensión por vejez**, el reconocimiento de 662 semanas de cotizaciones para el Instituto Mexicano del Seguro Social, el reconocimiento de 469 semanas cotizadas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales



de los Trabajadores del Estado y la transferencia de esas semanas al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como el reconocimiento de todas las semanas cotizadas más las que se siguieran acumulando.

- Por auto de cinco de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Laboral Federal de Asuntos Individuales en el Estado de México, registró la demanda con el número 271/2021 y requirió a la parte actora, entre otras cosas, para que exhibiera la constancia que demostrara haber agotado la instancia conciliatoria.

- Posteriormente, ante la omisión por parte del actor consistente en no desahogar el requerimiento anteriormente mencionado, por acuerdo de nueve de junio de dos mil veintiuno, **la autoridad responsable ordenó el archivo del expediente laboral.**

20. En contra de esa determinación, el actor promovió juicio de amparo directo el cual fue registrado con el número 701/2021, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, órgano que determinó conceder el amparo solicitado. Ello a la luz de las siguientes consideraciones:

- Estimó que conforme a la contradicción de tesis 351/2014, sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Colegiado al revisar la legalidad del acto reclamado, se puede pronunciar sobre la constitucionalidad y ordenar no aplicar ciertas normas o aplicarlas correctamente.

- En ese sentido analizó el proceso legislativo de la reforma a la Ley Federal del Trabajo y advirtió que en la iniciativa propuesta por la Cámara de Diputados, sí se contemplaba la cesantía en edad avanzada y vejez como excepciones de agotar la instancia conciliatoria; sin embargo, al aprobarse el dictamen por el Pleno de las dos Cámaras, ya no incluían esos supuestos.

- En ese sentido, consideró evidente que el artículo 685 Ter, en su fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, no coincide con las propuestas recogidas en el dictamen respectivo, de donde se desprende que en el momento de redactarlo se omitió contemplar como excepción para agotar la etapa conciliatoria prejudicial del nuevo sistema de justicia laboral, las prestaciones de cesantía en edad avanzada y vejez.



- Confirmó lo anterior con la exposición de motivos del proyecto inicial presentado a la Cámara de Diputados, de la que obtuvo que el espíritu de la legislación laboral comprendía como caso de excepción para agotar la etapa prejudicial conciliatoria, a los conflictos de seguridad social (de manera general).

- Por tanto, concluyó determinando que existió una omisión legislativa que no encuentra justificación pues el legislador ordinario excluyó en la aprobación de la fracción que prevé las excepciones de agotar la etapa conciliatoria en los conflictos de seguridad social las prestaciones de vejez y cesantía en edad avanzada, sin que medie alguna justificación constitucionalmente válida.

- Además, argumentó que la seguridad social es un derecho humano protegido constitucional y convencionalmente, por lo que se deben ofrecer todos los medios que tiene el Estado a fin de garantizar la máxima protección en el menor tiempo posible.

- Conforme a ello, determinó que en la aprobación del artículo 685 Ter de la Ley Federal del Trabajo, existe una omisión legislativa, pues debieron comprender en los casos de excepción para agotar la etapa conciliatoria, el ramo de "vejez", que está dentro de los conflictos individuales de seguridad social, garantizando la máxima protección posible.

- Ante ello, concedió **el amparo con el objetivo de restituir al quejoso en los derechos que le fueron violados**, esto es, el derecho a la seguridad social que se vio obstaculizado al sujetarlo a la etapa de conciliación prejudicial, pues ese derecho no puede estar condicionado a un proceso de justicia alternativa.

- Máxime, que la obligación de agotar la etapa conciliatoria está condicionada a los conflictos entre trabajadores y patrones, lo que no ocurre en la especie, pues el conflicto es entre el instituto asegurador y un beneficiario.

- Consecuentemente, **concedió el amparo para el efecto que el artículo 685 Ter en su fracción III, se inaplicara al quejoso y las prestaciones de seguridad social derivadas de la pensión de vejez**, se ubiquen en los supuestos de excepción para agotar la etapa prejudicial conciliatoria.



IV. Existencia de la contradicción

21. El objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse la siguiente jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁴

22. También, debe observarse la tesis del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁵

23. Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

B. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

24. Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que aún sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión

⁴ 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, registro digital: 164120.

⁵ Tesis P. XLVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que a partir de ésta arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

25. Así, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

26. Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."⁶

27. Conforme a lo anterior, de la descripción de las ejecutorias que conforman la presente contradicción de tesis, se desprende que los órganos colegiados analizaron la misma situación jurídica; de manera particular, si las excepciones

⁶ Tesis 2a./J. 94/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.



para agotar la etapa conciliatoria en materia laboral establecidas en el artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, relativas a las prestaciones de seguridad social, deben atenderse de manera literal y restrictiva o bien, pueden extenderse a otras no contempladas en ese precepto.

28. Por una parte, se advierte que tres órganos colegiados⁷ –cuyas prestaciones reclamadas en la demanda laboral de origen consistieron particularmente en el pago por concepto de aportaciones de los recursos de vivienda y rendimientos del Sistema de Ahorro para el Retiro–, al resolver los amparos directos correspondientes, concluyeron que el catálogo de supuestos de excepción previsto en el artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, **debe concretizarse de forma restrictiva**.

29. De manera concreta, argumentaron que si bien en esa norma el legislador estableció diversas hipótesis de excepción para la mencionada instancia prejudicial, entre las que figuran las concernientes a los conflictos inherentes a prestaciones de seguridad social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo, también es cierto que no contempla hipótesis expresa de aquellas que nazcan de la devolución de las aportaciones relativas.

30. Por otra parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, determinó que existía una omisión legislativa en el referido artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, al no incluir entre los supuestos de excepción por prestaciones de seguridad social, las relativas a vejez y cesantía en edad avanzada.

31. Por tanto, consideró que al ser la seguridad social un derecho humano protegido constitucional y convencionalmente, se deben ofrecer todos los medios que tiene el Estado a fin de garantizar la máxima protección en el menor tiempo posible; en consecuencia, se debía comprender como casos de excepción para no agotar la etapa prejudicial conciliatoria, a los conflictos de seguridad social, en específico, al de vejez y cesantía en edad avanzada.

⁷ Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito –con apoyo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región–; Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito –con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región– y Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.



32. Como se observa, el punto de contradicción a resolver por esta Segunda Sala consiste en dilucidar si los supuestos de excepción para agotar la instancia conciliatoria –cuando se trate de conflictos inherentes a prestaciones de seguridad social– establecidos en el artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, deben concretizarse de manera restrictiva o bien, pueden extenderse a otras prestaciones que no se prevén en ese precepto, en específico, las concernientes a pensión por cesantía en edad avanzada y vejez, devolución y pago de aportaciones de seguridad social correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y los relativos al Sistema de Ahorro para el Retiro (AFORE).

V. Estudio de fondo

33. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa a continuación, de conformidad con los razonamientos siguientes:

34. La doctrina jurídica ha realizado diversas acepciones sobre la figura de la conciliación, entendiéndola como los **acuerdos celebrados entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio;**⁸ o bien, como el **acuerdo o advertencia de parte que mediante renuncia, allanamiento o transacción, hace innecesario el litigio pendiente o evita el litigio eventual.**⁹

35. Asimismo, encontramos que la conciliación ha sido definida como **un acto, un procedimiento y un posible acuerdo**, precisando que como acto **representa el cambio de puntos de vista, de pretensiones y propuestas de composición entre partes que discrepan**, mientras que, como procedimiento, la conciliación **se integra por los límites y formalidades de carácter convencional o de imposición legal para posibilitar una coincidencia entre los que tienen planteado un problema jurídico o un conflicto.**¹⁰

⁸ Pina Vara, Rafael de. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. México, D.F. Año 1994.

⁹ Couture, Jan Eduardo. *Vocabulario Jurídico*. Página 159.

¹⁰ Cabanellas, Guillermo. *Compendio de Derecho Laboral*. Tomo II. Edit. Biográfica Omeba. Buenos Aires. 1945. Página 411.



36. En el ámbito internacional, las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establecen principios y derechos básicos en materia de trabajo. Las normas se dividen en convenios (o protocolos), que son tratados internacionales jurídicamente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados miembros,¹¹ o en recomendaciones, que actúan como directrices no vinculantes.

37. Al respecto, la OIT emitió la "*Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92)*",¹² con el siguiente contenido:

"...

"La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

"Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 6 junio (sic) 1951 en su trigésima cuarta reunión;

"Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la conciliación y al arbitraje voluntarios, cuestión que está comprendida en el quinto punto del orden del día de la reunión, y

"Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, cuya aplicación quedaría garantizada por las partes interesadas o por las autoridades públicas, según el método que sea más apropiado a las condiciones nacionales,

"Adopta, con fecha veintinueve de junio de mil novecientos cincuenta y uno, la siguiente recomendación, que podrá ser citada como la recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951:

¹¹ México ha ratificado los ocho convenios fundamentales emitidos por la OIT: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (y su Protocolo de 2014); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

¹² Identificable en la liga electrónica https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:R092



"I. Conciliación voluntaria

"1. Se deberían establecer organismos de conciliación voluntaria, apropiados a las condiciones nacionales, con objeto de contribuir a la prevención y solución de los conflictos de trabajo entre empleadores y trabajadores.

"2. Todo organismo de conciliación voluntaria, establecido sobre una base mixta, debería comprender una representación igual de empleadores y de trabajadores.

"3. (1) El procedimiento debería ser gratuito y expeditivo; todo plazo que prescriba la legislación nacional debería fijarse previamente y reducirse al mínimo.

"(2) Se deberían adoptar disposiciones para que el procedimiento pueda entablarse a iniciativa de una de las partes en conflicto, o de oficio por organismos de conciliación voluntaria.

"4. Si un conflicto ha sido sometido a un procedimiento de conciliación con el consentimiento de todas las partes interesadas, debería estimularse a las mismas para que se abstengan de recurrir a huelgas y a *lockouts* mientras dure el procedimiento de conciliación.

"5. Todos los acuerdos que pudieren celebrar las partes durante el procedimiento de conciliación o a la terminación del mismo deberían redactarse por escrito y considerarse equivalentes a contratos celebrados normalmente. ..."

38. En esa recomendación se observa que la OIT adoptó posicionamientos en torno a la figura de la conciliación, en el sentido que resulta necesario establecer organismos de conciliación voluntaria, apropiados a las condiciones nacionales, **con objeto de contribuir a la prevención y solución de los conflictos de trabajo entre empleadores y trabajadores.**

39. Asimismo, hace referencia a que el procedimiento debería ser gratuito y expedito; en específico indica que se deben adoptar disposiciones para que el procedimiento pueda entablarse a iniciativa de una de las partes en conflicto, o de oficio por organismos de conciliación.



40. Por su parte, el artículo 48.1, inciso f), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece la facultad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de buscar una **solución amistosa**, cuando se recibe una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra la Convención, como se inserta enseguida:

"Artículo 48. 1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos:

"...

"f) se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención."

41. Así, al entender a la conciliación como un método de solución de conflictos mediante la intervención de un tercero, destaca que la Norma Fundamental, en su artículo 17, quinto párrafo, disponga que **"las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias**. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial".

42. Incluso, como ejemplo de la implementación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, lo cual trascendió también a la materia penal, se expidió la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, donde se define a la conciliación como el mecanismo voluntario por el que los intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, proponen opciones de solución a la controversia en que se encuentran involucrados.

43. Todo lo anterior permite desprender que, a nivel doctrinal, internacional y nacional, existe coincidencia en considerar a **la figura de conciliación como un mecanismo apto para la prevención o solución** de conflictos.

44. Especificado lo anterior, resulta necesario realizar un recorrido sobre las razones que llevaron al Poder Reformador de la Constitución a **constituir la**



figura de la conciliación como una instancia prejudicial obligatoria, en aras de alcanzar una profunda transformación del sistema de justicia laboral.

45. En ese sentido, es preciso insertar la **exposición de motivos** del "Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral", donde se dispuso textualmente:

"Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia laboral

"...

"A casi 100 años de promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la sociedad mexicana no es la misma que la de hace un siglo. Las grandes transiciones por las que ha discurrido nuestro devenir histórico; la demográfica, la de salud y la de urbanización y asentamientos humanos en las ciudades han dado un distinto perfil al país. El mundo ha cambiado vertiginosamente. Nuestro país también. La geopolítica ha variado dramáticamente cuando menos que en dos ocasiones en el siglo pasado, afectando en mayor o menor medida al concierto de las naciones la interdependencia de los Estados nacionales, la complementariedad de los mercados internacionales, los diarios y vastos intercambios de bienes, mercancías, capitales, tecnologías, ideas, incluso de personas, hacen de esta última década de la historia universal la más dinámica y, con ello la necesaria adaptación de las realidades nacionales a las transformaciones mundiales.

"Las leyes deben también ser revisadas y adaptadas a nuevas realidades y los tiempos que vislumbran el futuro. El actual Gobierno Federal emprendió una serie de transformaciones estructurales sustentadas en sólidas reformas constitucionales y legales cuyo propósito fue dotar al Estado Mexicano de una renovada institucionalidad, sentar las bases para un mayor crecimiento económico y social, y mejorar con ello las condiciones de vida de los mexicanos.

"La reforma laboral, una de las reformas estructurales fue impulsada con el consenso de la mayoría de las fuerzas políticas del país. Se realizó pensando



en los trabajadores del país que día a día con su esfuerzo, dedicación y talento aportan al desarrollo del mismo.

"A poco más de tres años de promulgadas las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, podemos afirmar con resultados concretos que, a pesar del corto tiempo que ha tenido de vigencia, la reforma laboral ha dado buenos resultados en la mayoría de los cambios introducidos.

"Con las reformas a la legislación laboral, se incorporaron nuevas modalidades de contratación flexibles, con esquemas a pruebas o de capacitación inicial. La flexibilización del mercado laboral abrió a los jóvenes más oportunidades para incorporarse a un empleo, incluso, si no tienen experiencia previa. La capacidad, el adiestramiento y la productividad adquirieron una nueva dimensión, ya que la ley privilegia la formación del talento y hace de la productividad, con beneficios compartidos un nuevo paradigma de la relación laboral. La productividad se incrementa en ambientes de trabajo seguro, por ello, se fortalecieron las facultades de vigilancia de la autoridad laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo.

"El diálogo social y el tripartismo se fortalece con la creación del Comité Nacional de Productividad y las comisiones estatales creadas en la totalidad de las entidades federativas.

"La reforma también dispuso medidas para mejorar las condiciones de empleo de los grupos vulnerables, las personas con discapacidad, y protege los derechos de los niños al tipificar como delito el trabajo fuera del círculo familiar y establecer con claridad la edad mínima para trabajar, así como la prohibición de desarrollar trabajos peligrosos o inseguros. Medio millón de niños que se encontraban desempeñando un trabajo han sido retirados del mismo en estos años para proteger sus desarrollo físico y emocional.

"El indispensable diálogo social entre los factores de la producción se ha fortalecido, la responsabilidad y compromiso de trabajadores y empleadores ha logrado que a lo largo de los últimos 31 meses no haya estallado una sola huelga de jurisdicción federal.



"Los cambios introducidos en la justicia laboral se sustentaron fundamentalmente en el establecimiento de mecanismos para eficientar a los procedimientos acortando tiempo para que la justicia sea una realidad y en la profesionalización del personal encargado de impartirla. No obstante, después de tres años y como resultado de concienzudas evaluaciones y análisis presentados en diversos foros, se arribó a la conclusión que se requieren transformaciones cualitativas para que la justicia laboral cumpla su propósito.

"Una de las más sentidas demandas de la sociedad mexicana es acceder a una justicia cercana, objetiva, imparcial, eficiente, no es un reclamo exclusivo de la justicia laboral, la exigencia se presenta en todo el espectro de las variadas relaciones humanas en conflicto. La justicia penal es un ejemplo muy acabado de ello, a lo largo de años se ha trabajado en un nuevo sistema de justicia penal que habrá de entrar en vigor en unos días más.

"Las condiciones de la impartición de justicia laboral han experimentado profundos cambios. En gran medida, los problemas que afectan la justicia laboral se desprenden de factores y mecanismos anacrónicos frente a la realidad en México.

"La justicia laboral presenta problemas en su funcionamiento porque sus instituciones y procesos fueron creados en una condición histórica que contrasta abismalmente con la que actualmente se vive. El incremento de la rotación laboral frente a la mayor volatilidad de los empleos y la flexibilización de reformas de contratación y despido, han provocado a partir de la década de los ochenta, el aumento significativo de los conflictos individuales. En dos décadas, de 1995 a 2015, se incorporaron a la población económicamente activa del país, más de 18 millones de mexicanos, periodo en el que los conflictos individuales aumentaron 132%, al pasar de 125,510 en diciembre de 1994 a 291,548 en diciembre de 2015.

"Todos ellos después de lo cambios en los mercados de trabajo que han sido resultados de globalización y la reestructuración productiva, así como del derivado de las transformaciones en la maduración democrática.

"Frente a lo ocurrido en otros países, en México, en los últimos años se han realizado importantes esfuerzos por modernizar las instituciones de impartición de



justicia en el ámbito laboral, que han resultado en mejoras en materia de conciliación y en un ambiente de diálogo y equilibrio entre los factores de la producción, no obstante, lo cierto es que se han mantenido prácticamente intactas su estructura y procesos, desde su fundación a fines de la década de 1920.

"En consecuencia, el ritmo de la modernización de las instancias impartidoras de justicia laboral ha quedado desfasado entre las medidas y expectativas de la sociedad. Por tanto, el siguiente paso es avanzar hacia la justicia laboral del siglo XXI.

"En ese sentido, existe la firme determinación de llevar a cabo una profunda transformación del sistema de justicia laboral. Ello alcanza a las propias Juntas de Conciliación y Arbitraje en los ámbitos federal y estatal.

"Esta iniciativa está dirigida a acabar con todos los espacios susceptibles de prohijar inercias, vicios y prácticas que durante el desarrollo de un conflicto laboral dan lugar a la incertidumbre jurídica.

"Se debe eliminar todo elemento que convierta la justicia laboral en lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable, así como combatir la participación, simulación, discrecionalidad y opacidad.

"Para la consecuencia plena de estos objetivos, deben retomarse paradigmas que constituyan obstáculos o desviaciones. **Es indispensable actualizar nuestras leyes y hacerlas acordes a la realidad laboral nacional e internacional, así como transformar instituciones** y construir nuevas políticas públicas integrales y consensadas, con base en los principios de legalidad, imparcialidad, equidad, transparencia, eficacia, certeza, independencia, objetividad, profesionalismo, publicidad, confiabilidad y autonomía. Esta modernización contribuye a asegurar la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, especialmente, en escenarios de crisis.

"La impartición de justicia laboral construida sobre los principios anteriores es determinante para consolidar la democracia, fortalecer las instituciones, garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y de todo aquel que se encuentre en el país, contribuir al desarrollo económico, reforzar las políticas de justicia y fortalecer el Estado democrático de derecho.



"Una justicia laboral efectiva, pronta y expedita dará certeza jurídica a los trabajadores y a empleadores. Ello permitirá elevar tanto la productividad y la competitividad económica, así como la calidad de vida de las familias mexicanas.

"De acuerdo con los resultados obtenidos en la consulta elaborada por el Centro de Investigación de Docencia Económica (CIDE), en preparación de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, las modificaciones normativas en la materia no han generado una percepción de cambio significativo.

"Desde el punto de vista de la estructura de los órganos de impartición de justicia, la consulta reveló la necesidad de valorar la situación actual de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. A decir de los expertos, la revisión de este tipo de impartidores de justicia, debe incluir, entre otros aspectos relevantes, analizar la autonomía y sus formas de integración tripartita.

"También debe destacarse el análisis y diálogo que se desarrolló entre los representantes del gobierno, los tribunales laborales, la academia y la sociedad civil que participaron en la mesa de justicia laboral cotidiana. La culminación de sus tareas permitió identificar propuestas de solución a diversas situaciones comunes y apremiantes que aqueja en la justicia laboral.

"La intención primordial de la propuesta se encamina a transformar, a profundidad, tanto los incentivos perversos que subsisten en el marco legal vigente como los procedimientos y actuaciones de las instituciones del Estado encargadas de impartir la justicia laboral, factores que hoy constituyen una limitante para que ésta llegue con celeridad, economía y seguridad que demandan los ciudadanos.

"Incluso, por tratarse de un tema de la mayor relevancia, los integrantes de la mesa de justicia laboral cotidiana hicieron una declaración conjunta específica, en el sentido de continuar con el análisis y discusión de los mecanismos que permitan fortalecer y garantizar la autonomía de los tribunales laborales y analizar el sistema de distribución de competencia en materia laboral entre los ámbitos federal y local.

"Precisamente, las reformas que se proponen en esta iniciativa buscan consolidar la autonomía y eficacia en la impartición de justicia. Se trata de atender



un reclamo social de primer orden, frente a la innegable necesidad de modernización del sistema hasta ahora vigente. Se trata, sin lugar a duda, de la reforma más importante en la materia desde la promulgación de la Carta Magna de 1917.

"Por ello, **esta iniciativa propone una reforma de fondo al derecho procesal del trabajo, a partir de tres premisas fundamentales:**

"1) Se propone que la justicia laboral sea impartida en lo sucesivo por órganos del Poder Judicial Federal o de los Poderes Judiciales Locales, según corresponda.

"2) Se propone plantear la función conciliatoria, de manera que constituya una instancia prejudicial a la cual los trabajadores y patrones deberán acudir. Con esta medida se privilegia que los nuevos órganos de impartición de justicia laboral concentren su atención en las tareas jurisdiccionales, propias de una nueva responsabilidad. **En tanto, la función conciliatoria estará a cargo de Centros de Conciliación Especializados e Imparciales, dotados con personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que contarán con plena autonomía técnica, operativa presupuestaria, de decisión y gestión; mismos que serán organismos descentralizados.** Destaca que la iniciativa delinea el nuevo procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria de manera que resulte eficaz para las partes. Para tal efecto se propone que esta etapa procesal conste de una sola audiencia obligatoria con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita y que las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realicen con el acuerdo de las partes el tiempo que de común acuerdo determine.

"3) Se propone revisar el sistema de distribución de competencias entre las autoridades federales y locales. De esta manera, con el propósito de fortalecer el ejercicio de las libertades de negociación colectiva y de sindicación, se considera necesario crear un organismo descentralizado de la administración pública federal que tendrá la facultad, entre otras, de atender el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos inherentes a dichas materias. **El organismo también tendrá a su cargo la función conciliatoria en el orden federal. ..."**

46. De la exposición de motivos transcrita se puede extraer que uno de los ejes centrales que motivó la reforma procesal laboral en el ámbito **constitucional**



(artículos 107 y 123), **fue el establecimiento de la función conciliatoria**, como una instancia prejudicial obligatoria a la que deben acudir los trabajadores y patrones, la cual se propuso estaría a cargo de los Centros de Conciliación Especializados e Imparciales, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa presupuestaria, de decisión y gestión, así como con el carácter de organismos descentralizados.

47. Es decir, se busca propiciar el establecimiento de una justicia laboral efectiva, pronta y expedita con la visión de dar certeza jurídica, tanto a los trabajadores como empleadores, **y ya no una justicia lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable.**

48. En consecuencia, derivado de esa exposición de motivos que originó discusiones y debates interesantes a nivel legislativo, **el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete** se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma en materia laboral, en lo que interesa, al artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ...

"XX. La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116, fracción III, y 122, apartado A, fracción IV, de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.



"Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

"La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución."

49. De lo anterior se puede observar que el Poder Reformador **elevó a rango constitucional la instancia de conciliación** obligatoria como requisito previo a la vía jurisdiccional, pues resulta un componente esencial del derecho de acceso a la justicia en materia laboral, acorde a la realidad laboral nacional e internacional.

50. Pues como se precisó, atiende a la intención de privilegiar que los nuevos órganos de impartición de justicia laboral concentren su atención en las tareas jurisdiccionales, propias de su nueva responsabilidad, y de esta forma dar atención a la demanda de la sociedad mexicana, consistente en **acceder a una justicia cercana, objetiva, imparcial y eficiente.**

51. Bajo esa misma línea, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve, el Congreso de la Unión adicionó, entre otros, los siguientes artículos a la Ley Federal de Trabajo:¹³

¹³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva.



"Artículo 684-A. Las disposiciones de este título rigen la tramitación de la instancia conciliatoria previa a la de los conflictos ante los tribunales, salvo que tengan una tramitación especial en esta ley."

"Artículo 684-B. Antes de acudir a los tribunales, los trabajadores y patrones **deberán asistir al centro de conciliación correspondiente para solicitar el inicio del procedimiento de conciliación, con excepción de aquellos supuestos que están eximidos de agotarla**, conforme a lo previsto en esta ley."

"Artículo 685. El proceso del derecho del trabajo se rige bajo los principios de intermediación, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración, economía y sencillez procesal. Asimismo, será público, gratuito, **predominantemente oral y conciliatorio.**"

52. De todo lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que el objetivo primordial del legislador con las múltiples reformas, tanto a nivel constitucional y legal, radicó en la creación de una justicia moderna, en aras de eliminar todo elemento que, como se mencionó, la convierta en lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable, ello **mediante la instauración de la conciliación obligatoria** como medio alternativo de solución de controversias laborales, antes de acudir a la instancia judicial.

53. Si bien esta figura ya se encontraba en la legislación laboral de manera previa a la reforma, ahora representa un medio innovador en la solución de conflictos y diferencias que surjan entre las partes, toda vez que actualmente se cuenta con organismos descentralizados dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, a nivel federal y local (Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y Centros de Conciliación de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México, respectivamente) competentes para sustanciar procedimiento de conciliación.

54. Es decir, el Poder Reformador de la norma apostó por la **vía conciliatoria** como un espacio de comunicación y de diálogo entre las partes para lograr un acuerdo amistoso, con el principal objetivo de erradicar las malas prácticas, disuadir la carga excesiva para los tribunales y hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia laboral de manera expedita, breve y gratuita.



Caso concreto.

55. Una vez precisada la importancia de la conciliación en el nuevo sistema de justicia laboral, procede analizar las **hipótesis de excepción a la vía conciliatoria**, descritas por el legislador de manera puntual y específica en el artículo 685 Ter, de la Ley Federal del Trabajo:

"Artículo 685 Ter. Quedan exceptuados de agotar la instancia conciliatoria, cuando se trate de conflictos inherentes a:

"I. Discriminación en el empleo y ocupación por embarazo, así como por razones de sexo, orientación sexual, raza, religión, origen étnico, condición social o acoso u hostigamiento sexual;

"II. Designación de beneficiarios por muerte;

"III. Prestaciones de seguridad social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo;

"IV. La tutela de derechos fundamentales y libertades públicas, ambos de carácter laboral, entendidos en estos rubros los relacionados con:

"a) La libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva;

"b) Trata laboral, así como trabajo forzoso y obligatorio; y,

"c) Trabajo infantil.

"Para la actualización de estas excepciones se debe acreditar la existencia de indicios que generen al tribunal la razonable sospecha, apariencia o presunción de que se están vulnerando alguno de estos derechos;

"V. La disputa de la titularidad de contratos colectivos o contratos ley; y,

"VI. La impugnación de los estatutos de los sindicatos o su modificación."



56. En el precepto transcrito encontramos como supuestos de excepción a la vía conciliatoria, conflictos inherentes a casos de discriminación en el empleo, ocupación por embarazo, trabajo infantil, trata laboral y trabajo forzoso, entre otros; de manera particular, en la fracción III el legislador estableció las prestaciones de seguridad social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo.

57. En este punto, conviene recordar que el punto de contradicción a dilucidar por esta Segunda Sala consiste en determinar si la demanda de prestaciones de seguridad social –como la devolución y pago acumulado por diversos conceptos correspondientes al IMSS, Infonavit y rendimientos del Sistema de Ahorro para el Retiro– que no se encuentran previstas expresamente en el artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, actualizan la excepción a la etapa de conciliación prejudicial.

58. Para dar solución a ese planteamiento, se debe tener presente la labor legislativa que dio origen al mencionado precepto de la Ley Federal del Trabajo.

59. El tres de enero de dos mil diecinueve, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, presentada por los integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Morena, en la Cámara de Diputados.

60. De la iniciativa del Grupo Parlamentario de Morena, que es la única que adicionaba el artículo 685 Ter, se observa, en lo que interesa, el contenido siguiente:

"Artículo 685 Ter. Quedan exceptuados de agotar la instancia conciliatoria, cuando se trate de conflictos inherentes a:

"I. Discriminación en el empleo y ocupación por embarazo, así como por razones de sexo, raza, religión origen étnico o condición social;

"II. Designación de beneficiarios por muerte;



"III. Prestaciones de seguridad social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, retiro, **cesantía en edad avanzada y vejez**, guarderías y prestaciones en especie, revalorización de enfermedades y accidentes de trabajo."

61. Posteriormente, el once de abril de dos mil diecinueve, previa aprobación de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, fue publicado en la Gaceta Parlamentaria Número 5255-II3, el dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

62. Particularmente destacan las consideraciones vertidas en la consideración décima del mencionado dictamen, donde se explica lo siguiente:

"Décima. Instancia de conciliación prejudicial. La conciliación, una institución que en particular pertenece al ámbito del derecho laboral, tiene su fundamento en el artículo 123 constitucional, el cual la considera como parte esencial de las autoridades jurisdiccionales en la materia; y de todos los procedimientos que nuestra legislación establece para resolver todos los conflictos que se susciten con motivo de las relaciones laborales.

"...

"A juicio de esta Comisión Dictaminadora, del estudio a las propuestas de iniciativas de reforma se observa que cada una de ellas coincide y es acorde con la reforma constitucional en materia de justicia laboral, al modificar la impartición de justicia mediante un verdadero proceso de conciliación.

"...

"Adoptar esta nueva figura en el marco laboral, ofrecería una auténtica posibilidad de solución de los conflictos laborales y disminuir los plazos de resolución de los mismos, a partir del diseño de un procedimiento de conciliación que se llevará ante funcionarios conciliadores especialistas en solución de conflictos y mediación.

"...



"La instancia conciliatoria no será cosa sencilla, la cual será obligatoria para los trabajadores y patrones antes de acudir a los tribunales para dar inicio a un juicio laboral, pues uno de los principales objetivos, es que, a través de este nuevo mecanismo de conciliación, se evite que el problema de la carga laboral que actualmente se enfrenta este problema en las Juntas de Conciliación.

"...

"La conciliación propuesta en las iniciativas de reforma, representa propuesta vanguardista para solucionar conflictos o diferencias que surjan entre las partes, quienes, a través de la intervención o participación de un experto en la materia, brinde un espacio de comunicación y de diálogo entre las partes, para lograr un acuerdo amistoso, que tendrá el carácter de cosa juzgada.

"Implicítamente, la conciliación generará un cambio cultural sobre todo para sembrar a la sociedad una actitud comunicativa, libre de presiones y, sobre todo, para erradicar las malas prácticas de los abogados para dilatar los asuntos que en un principio podrían tener un arreglo sencillo y amistoso.

"...

"No obstante lo anterior, y en atención al dinamismo legal, la 'conciliación' pasará a formar una parte importante del nuevo proceso laboral, pues al reconocerse en el marco constitucional que la instancia conciliatoria estará a cargo de un órgano autónomo, para facilitar un medio de justicia alternativa, 'la conciliación prejudicial obligatoria', evitará la carga de los tribunales y agilizará la justicia laboral el cual será a través de un procedimiento sencillo, que salvaguarda los derechos de los trabajadores y con la característica de que al no prosperar la conciliación, no se afecten las defensas de los trabajadores al sustanciarse el caso en juicio ante el tribunal, y limitando ese medio alternativo de justicia solamente a determinados casos individuales, conforme al espíritu de la reforma constitucional para ese procedimiento.

"a) Presentación y excepciones de la solicitud de conciliación.

"En este sentido, se propone adicionar un título trece bis, relativo a la conciliación prejudicial, el cual establezca que antes de acudir a los tribunales, los



trabajadores y patrones deberán asistir al centro de conciliación correspondiente para solicitar el inicio el procedimiento de conciliación.

"Esta regla no es absoluta y **puede exceptuarse únicamente para los supuestos contenidos expresamente en el artículo 685 Ter de la propuesta, mismos que, por su naturaleza, requieran de una tutela especial** por tratarse de protección de derechos fundamentales y libertades públicas, o para prevenir un riesgo inminente de revictimización, los cuales abarcan: discriminación en el empleo y ocupación por embarazo, así como por razones de sexo, raza, religión, origen étnico o condición social; casos relacionados con la posible violación a la libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva; casos relacionados con trata laboral, así como trabajo forzoso y obligatorio; y casos relacionados con trabajo infantil. Esta previsión atiende lo establecido en el Protocolo de Palermo, en cuyos casos el tribunal tomará las providencias necesarias para evitar que se cancele el goce de derechos fundamentales, tales como la seguridad social, en tanto se resuelve el juicio laboral, o bien decretará las medidas de aseguramiento para las personas que así lo ameriten.

"De igual manera y, atendiendo a las particularidades de cada procedimiento, quedan exceptuados de la conciliación obligatoria los casos relativos a: designación de beneficiarios por muerte, **prestaciones de seguridad social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías, prestaciones en especie y accidentes de trabajo.** ..."

63. Además, en el considerando décimo octavo del mencionado dictamen se muestra el comparativo final de las modificaciones y adiciones de la reforma, siendo que el contenido normativo que finalmente aprobó la Cámara de Diputados es del contenido siguiente:

"Artículo 685 Ter. Quedan exceptuados de agotar la instancia conciliatoria, cuando se trate de conflictos inherentes a: ...

"III. Prestaciones de seguridad social por riesgos de trabajo, maternidad, enfermedades, invalidez, vida, guarderías y prestaciones en especie y accidentes de trabajo."



64. Desde este punto, se hace evidente que, desde el dictamen realizado por la Cámara de Origen, se decidió modificar la propuesta realizada a la fracción tercera del artículo 685 Ter, **al suprimir las prestaciones de seguridad social por cesantía en edad avanzada y vejez**, de las excepciones de agotar la instancia conciliatoria.

65. Posteriormente se turnó a las comisiones correspondientes del Senado de la República, donde se aprobó en los mismos términos el dictamen relativo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; se sometió a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores para su discusión correspondiente, mismo que fue publicado en la gaceta de veinticinco de abril de dos mil diecinueve.¹⁴

66. Entonces, del contenido del citado dictamen en lo que interesa, se observa que la Comisión del Senado aprobó el contenido del artículo 685 Ter, en los mismos términos presentados por la Cámara de origen.

67. Finalmente, el veintinueve de abril de dos mil diecinueve, la Cámara de Senadores discutió, votó y aprobó en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, entre otros ordenamientos, remitiéndolo al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales correspondientes.

68. Esta narrativa evidencia que, bajo la óptica del legislador federal, al suprimirse el supuesto de cesantía en edad avanzada y vejez del catálogo de trato, conlleva entender que tal situación particular la visualizó como un aspecto conciliable entre las partes.

69. A la misma conclusión se arriba tratándose de las prestaciones de seguridad social relativas a la devolución y pagos acumulados correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y rendimientos del Sistema de Ahorro para el Retiro (AFORE).

¹⁴ https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/94717



70. Para tal conclusión, no resulta obstáculo el hecho que los conflictos se lleven a cabo entre las mencionadas instituciones y sus beneficiarios, en virtud que el legislador federal definió, desde el Texto Constitucional (artículo 123, apartado A, fracción XX) que uno de los propósitos y ejes centrales que motivó la reforma procesal laboral, fue estatuir una función conciliatoria a partir de la conformación de una instancia prejudicial a la cual deben acudir los trabajadores (o sus beneficiarios) y los patrones (o demás sujetos obligados).

71. Caso contrario, de haberlo considerado el legislador, lo más razonable sería que en la indicada fracción III del artículo 685 Ter del ordenamiento en consulta, incorporara a los supuestos de excepción ligados a los conflictos en materia de seguridad social, los casos en los que se solicita la devolución y pago de dichas aportaciones; empero, como se dijo, no fue la redacción escogida por el creador de la norma.

72. Conforme a ello, a juicio de esta Segunda Sala, si el legislador de manera expresa distinguió cuáles de los conflictos de seguridad social quedaban exceptuados de agotar la instancia conciliatoria obligatoria que, como se precisó, constituye uno de los pilares de la justicia laboral moderna, en aras de eliminar todo elemento que la retorne a su antigua concepción, esto es, como una lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable, resulta inconcuso que tales excepciones deben concretizarse de manera restrictiva, sin que exista posibilidad de extenderlas a las hipótesis analizadas.

73. De concluirse en diverso sentido, se daría pauta a extender los indicados supuestos de excepción a hipótesis que no se encuentran explícitamente contempladas, con lo cual aquéllos se convertirían en la regla general y, por consiguiente, se generaría que no se cumpliera con uno de los objetivos centrales de la multirreferida reforma.

74. Es decir, considerar lo contrario implicaría el riesgo de desnaturalizar la vía conciliatoria que el Poder Reformador plasmó a nivel constitucional, como una de las piezas torales para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia laboral de manera expedita, breve y gratuita, con la finalidad de desahogar a los órganos jurisdiccionales.



75. Consecuentemente, por los razonamientos vertidos, esta Segunda Sala determina que las hipótesis analizadas en la presente contradicción de tesis, consistentes en conflictos de seguridad social inherentes a pensión por cesantía en edad avanzada y vejez, devolución y pago de aportaciones de seguridad social correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y los relativos al Sistema de Ahorro para el Retiro (AFORE), no pueden ser consideradas como supuestos de excepción a la vía conciliatoria, previstas en el artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo.

VI. Criterio que debe prevalecer

76. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. LA PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, ASÍ COMO LA DEVOLUCIÓN Y PAGO DE APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, NO SE CONSIDERAN EXCEPCIONES PARA AGOTAR LA INSTANCIA CONCILIATORIA PREJUDICIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 685 TER, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si los conflictos inherentes a diversas prestaciones de seguridad social que se demandaron en los respectivos juicios laborales, concernientes a la pensión por cesantía en edad avanzada y vejez, así como a la devolución y pago de aportaciones de seguridad social correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y al Sistema de Ahorro para el Retiro, pueden o no considerarse como hipótesis de excepción a la instancia de conciliación prejudicial en materia laboral.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que los conflictos inherentes a las prestaciones de seguridad social de pensión por cesantía en edad avanzada y vejez, así como a la devolución y pago de aportaciones de seguridad social correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y al Sistema de Ahorro para el Retiro, no pueden considerarse



como excepciones para agotar la instancia conciliatoria prejudicial, previstas en el artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo.

Justificación: La conciliación como instancia prejudicial obligatoria, elevada a rango constitucional en el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye uno de los ejes centrales que motivó la reforma en materia de justicia laboral, pues resulta un componente esencial del derecho de acceso a la justicia, acorde a la realidad nacional e internacional en esa materia, con el propósito de eliminar todo elemento que la convierta en lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable. Además, atiende la intención de privilegiar que los nuevos órganos de impartición de justicia laboral concentren su atención en las tareas jurisdiccionales, propias de su nueva responsabilidad y, de esta forma dar atención a la demanda de la sociedad mexicana, consistente en acceder a una justicia cercana, objetiva, imparcial y eficiente. Por tanto, analizado el proceso legislativo que dio origen al artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, si bajo la óptica del legislador federal se suprimieron el supuesto de cesantía en edad avanzada y vejez del catálogo de trato, así como las prestaciones de seguridad social relativas a la devolución y pagos acumulados correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y los rendimientos del Sistema de Ahorro para el Retiro, ello conlleva entender que tal situación particular la visualizó como un aspecto conciliable entre las partes. Considerar lo contrario implicaría el riesgo de desnaturalizar la vía conciliatoria que el Poder Reformador plasmó a nivel constitucional, como una de las piezas torales para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia laboral de manera expedita y gratuita.

77. Estas consideraciones se aprobaron por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). Emitieron su voto en contra y formularán voto de minoría los Ministros Loretta Ortiz Ahlf y Javier Laynez Potisek.

VII. Decisión

78. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:



PRIMERO.—Existe la contradicción denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. LA PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, ASÍ COMO LA DEVOLUCIÓN Y PAGO DE APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, NO SE CONSIDERAN EXCEPCIONES PARA AGOTAR LA INSTANCIA CONCILIATORIA PREJUDICIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 685 TER, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si los conflictos inherentes a diversas prestaciones de seguridad social que



se demandaron en los respectivos juicios laborales, concernientes a la pensión por cesantía en edad avanzada y vejez, así como a la devolución y pago de aportaciones de seguridad social correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y al Sistema de Ahorro para el Retiro, pueden o no considerarse como hipótesis de excepción a la instancia de conciliación prejudicial en materia laboral.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que los conflictos inherentes a las prestaciones de seguridad social de pensión por cesantía en edad avanzada y vejez, así como a la devolución y pago de aportaciones de seguridad social correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y al Sistema de Ahorro para el Retiro, no pueden considerarse como excepciones para agotar la instancia conciliatoria prejudicial, previstas en el artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo.

Justificación: La conciliación como instancia prejudicial obligatoria, elevada a rango constitucional en el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye uno de los ejes centrales que motivó la reforma en materia de justicia laboral, pues resulta un componente esencial del derecho de acceso a la justicia, acorde a la realidad nacional e internacional en esa materia, con el propósito de eliminar todo elemento que la convierta en lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable. Además, atiende la intención de privilegiar que los nuevos órganos de impartición de justicia laboral concentren su atención en las tareas jurisdiccionales, propias de su nueva responsabilidad y, de esta forma dar atención a la demanda de la sociedad mexicana, consistente en acceder a una justicia cercana, objetiva, imparcial y eficiente. Por tanto, analizado el proceso legislativo que dio origen al artículo 685 Ter, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, si bajo la óptica del legislador federal se suprimieron el supuesto de cesantía en edad avanzada y vejez del catálogo de trato, así como las prestaciones de seguridad social relativas a la devolución y pagos acumulados correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda



para los Trabajadores y los rendimientos del Sistema de Ahorro para el Retiro, ello conlleva entender que tal situación particular la visualizó como un aspecto conciliable entre las partes. Considerar lo contrario implicaría el riesgo de desnaturalizar la vía conciliatoria que el Poder Reformador plasmó a nivel constitucional, como una de las piezas torales para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia laboral de manera expedita y gratuita.

2a./J. 19/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 360/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito. 9 de marzo de 2022. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y Yasmín Esquivel Mossa. Disidentes: Loretta Ortiz Ahlf y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Alejandro Félix González Pérez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 75/2021, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, al resolver el amparo directo 329/2021 (cuaderno auxiliar 338/2021), el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 701/2021, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo directo 348/2021 (cuaderno auxiliar 642/2021).

Tesis de jurisprudencia 19/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión de treinta de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de mayo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO INDIRECTO. NO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ÉSTE CUANDO SE RECLAMA LA APLICACIÓN DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 212/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO CIRCUITO Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 9 DE FEBRERO DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, QUIEN MANIFESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO PARTICULAR. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO EMMANUEL MUÑOZ ACEVEDO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
III.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	4
IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	8
V.	Estudio de fondo	La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no se actualiza una excepción al principio de definitividad, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, por la sola circunstancia de que el acto reclamado se encuentre fundamentado en normas declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de este Tribunal.	13



VI.	Decisión	PRIMERO. Existe la contradicción de tesis denunciada. SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo. TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.	34
-----	-----------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **nueve de febrero de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar *si, el hecho de que el acto reclamado a las autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, se funde en normas declaradas inconstitucionales, por jurisprudencia de esta Suprema Corte, constituye una excepción al principio de definitividad* –en términos de la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo–.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción.

2. Mediante escrito recibido el nueve de agosto de dos mil veintiuno, vía MINTERSCJN, **el Magistrado presidente del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con sede en Zapopan, Jalisco,**



Moisés Muñoz Padilla, denunció la posible contradicción de tesis suscitada entre los criterios sustentados por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión **377/2017** y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión **45/2021**.

3. Al efecto, el Magistrado denunciante precisa que el punto de contradicción de tesis estriba en determinar si la aplicación de leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituye o no una excepción al principio de definitividad.

4. Trámite de la denuncia.

5. Por auto de dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis y ordenó su registro con el número de expediente **212/2021**, requirió a la presidencia del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, a efecto de que remitiera únicamente por conducto del MINTERSCJN la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada del proveído en el que informe si el criterio sustentado en el amparo en revisión **377/2017**, de su índice; se encuentra vigente o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, además de señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, deberá remitir la versión digitalizada de la ejecutoria en que se sustente el nuevo criterio. Asimismo, ordenó se turnara el asunto al señor Ministro **Alberto Pérez Dayán**.

6. Por acuerdo de seis de octubre de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal **tuvo por integrada** la contradicción de tesis, toda vez que se desahogó el requerimiento descrito en el párrafo precedente mediante la promoción con el número de folio **49358-MINTER** del **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito** con el cual remite el acuerdo de treinta de septiembre del mismo año, en el que informa sobre la vigencia del criterio sustentado en el amparo en revisión **377/2017** de su índice.

7. Mediante proveído de veinticinco de enero de dos mil veintidós, la presidenta de la Segunda Sala ordenó el avocamiento del presente asunto.



I. Competencia.

8. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto circuito, cuya materia corresponde a su especialidad.

II. Legitimación.

9. La contradicción de tesis se denunció por **parte legitimada** para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por el **Magistrado presidente** del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito –el cual es uno de los órganos que participan en la presente contradicción–.

III. Criterios denunciados.

10. **Criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** al resolver el amparo en revisión **45/2021**, en sesión virtual de ocho de julio de dos mil veintiuno:

11. **La existencia de una jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes no configura una excepción al principio de definitividad.** El tribunal consideró que debía confirmarse la improcedencia decretada en el fallo recurrido conforme al artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ya que, contrario a lo aducido por la parte quejosa, el hecho de que en las jurisprudencias 1a./J. 9/2019 (10a.)¹ y 1a./J. 10/2019 (10a.),² se haya declarado la inconstitucionalidad

¹ De título y subtítulo: "PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA PROPORCIONAL PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO.". Tesis 1a./J. 9/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 496, registro digital: 2019382.

² Intitulada: "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD.". Tesis 1a./J. 10/2019 (10a.),



de los artículos 235, 237, 245, 247 y 248 de la Ley General de Salud, **no configura una excepción al principio de definitividad.**

12. Se dice lo anterior, pues de la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, "no se advierte alguna circunstancia que permita estimar que el hecho de que en el acto reclamado se hubieran aplicado como fundamento dispositivos legales declarados inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o respecto de los cuales se realizó una declaratoria general de inconstitucionalidad, *actualice alguna excepción a dicho principio*".

13. En esas condiciones, es claro que la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, "no contiene como excepción al principio de definitividad la circunstancia de que en el acto reclamado se hubieran aplicado como fundamento dispositivos legales declarados inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación" o respecto de los cuales se haya emitido una declaratoria general de inconstitucionalidad; máxime que la parte quejosa *no señaló como actos reclamados los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248, todos de la Ley General de Salud.*

14. Por tanto, contrario a lo sostenido por la parte recurrente, el hecho de que en el acto reclamado se hubieran aplicado como fundamento, dispositivos legales declarados inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y respecto de los cuales se emitió una declaratoria general de inconstitucionalidad, *no actualiza alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo.*

15. Criterio del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, al resolver el recurso de revisión **377/2017**, en sesión de veinticinco de enero de dos mil dieciocho:

16. La existencia de jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes configura una excepción al principio de definitividad. El tribunal consideró

publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 493, registro digital: 2019365.



que cuando se declara inconstitucional una norma de carácter general, por jurisprudencia del Máximo Tribunal, la misma deja de tener validez jurídica. Por tanto, los actos ulteriores que se funden en dicha norma, en su caso, adolecerían del mismo vicio, es decir, de ineficacia jurídica, "ya que si los preceptos invocados en ellos fueron declarados inconstitucionales, no pueden servir de apoyo a la autoridad que los aplica para fundar una determinación; consideración que lleva a la conclusión de que ese acto es contrario a la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, porque dicho acto carecería de fundamentación y, por ende, del requisito de la debida motivación".

17. En esa lógica, de la lectura del primer concepto de violación del escrito de ampliación de demanda, se observa que la parte quejosa sostuvo que el artículo 51, fracción II, inciso c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, era inconstitucional con base en la jurisprudencia de rubro:

"PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL RESTRINGIR EL DERECHO A RECIBIRLA, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)."

18. Así, en el caso, se estima que, contrario a lo resuelto por la Jueza de Distrito, surge una excepción al principio de definitividad, pues cuando en la demanda de amparo, o como ocurrió en el caso, en el escrito de ampliación de demanda, se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal (aplicación de leyes declaradas inconstitucionales), será optativo para la quejosa hacer valer el recurso o medio ordinario de defensa, o bien, promover directamente el juicio de amparo indirecto, "ya que en este caso, se está reclamando una violación directa a la Constitución, en específico, al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Carta Magna".

19. Además, si la quejosa alega en su escrito de ampliación de demanda de amparo que los preceptos en los que la responsable basa su determinación, "ya fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la



Nación en las jurisprudencias aludidas, por ende, como se dejó establecido, al fundarse dicha determinación en leyes de esa naturaleza, dicho acto también carecería de fundamentación", si se toma en cuenta que los invocados preceptos dejaron de tener validez desde el momento de la declaratoria realizada por el Máximo Tribunal del País.

20. Esto es, si el oficio reclamado se apoyó en normas declaradas inconstitucionales mediante jurisprudencia de la Suprema Corte, "carecería de fundamentación y, por ende, de motivación, transgrediendo así el contenido del artículo 16 constitucional; lo que trae como consecuencia que también se actualice una excepción al principio de definitividad".

21. En razón de lo considerado, acorde con lo establecido en el artículo 93, fracción IV, de la ley de la materia, procede revocar en la materia de la revisión, la sentencia recurrida y, consecuentemente, analizar los argumentos planteados en la demanda de amparo y el escrito de ampliación correspondiente; sin que sea obstáculo para ello que no se haya llamado a juicio a las autoridades que intervinieron en el proceso legislativo "de la norma tildada de inconstitucional, pues se insiste, al tener ese vicio, el acto reclamado carece de fundamentación y, es éste el aspecto que torna procedente el juicio sin necesidad de agotar el medio ordinario de defensa".

22. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis XX.A.1 K (10a.), de título y subtítulo: "DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CUANDO SE RECLAME LA APLICACIÓN DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."³

IV. Existencia de la contradicción.

23. En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar los criterios contendientes, a

³ Tesis XX.A.1 K (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, Tomo IV, página 3354, registro digital: 2016505,



fin de abonar en el principio de seguridad jurídica.⁴ Así, para determinar 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–.

24. A partir de los diversos criterios que ha emitido esta Suprema Corte, es posible concluir que las siguientes características deben analizarse para poder arribar a una conclusión en torno a la existencia de la contradicción de tesis:

25. I. No es necesario que los criterios que se estiman discrepantes deriven de elementos de hechos idénticos, pero **es esencial que estudien la misma cuestión jurídica**, y que, a partir de ésta arriben a decisiones encontradas.⁵

26. II. Que los tribunales contendientes **hayan resuelto una cuestión litigiosa, en la cual se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un proceso interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método**, cualquiera que éste fuese y al efecto, arribaron a soluciones distintas.

⁴ En torno a ello, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 47/97 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 241, registro digital: 197253.

⁵ Véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 de este Tribunal Pleno, de título: "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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120; tesis aislada P. XLVII/2009 de este Tribunal Pleno, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996; tesis aislada P. V/2011 de este Tribunal Pleno, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7, registro digital: 161666.



27. **III.** Que entre los ejercicios interpretativos exista **al menos una parte del razonamiento en el que la interpretación realizada 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.

28. **IV.** Que de los anteriores elementos se pueda formular una pregunta genuina acerca de **si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a otra** que, como la primera, también sea legalmente posible.

29. **V.** Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes **no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es obstáculo para proceder a su análisis** y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer.⁶

30. A partir de los anteriores lineamientos, es dable sostener que en la especie **existe la contradicción de tesis denunciada**, ya que, al resolver los asuntos de sus respectivos índices, los aludidos tribunales **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, a saber, *si el hecho de que el acto reclamado a las autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, se funde en normas declaradas inconstitucionales, por jurisprudencia*

⁶ Véase la tesis aislada P. L/94 de este Tribunal Pleno, cuyo título es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital: 205420; de igual manera, véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial 1a./J. 129/2004 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93, registro digital: 179633; tesis jurisprudencial P./J. 27/2001 de este Tribunal Pleno, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro digital: 189998; tesis jurisprudencial 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.



de esta Suprema Corte, constituye una excepción al principio de definitividad –conforme a la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo–.

31. Siendo que los referidos órganos colegiados **arribaron a conclusiones disímiles**, ya que el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** consideró, toralmente, que de la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, no se advierte alguna circunstancia que permita estimar que, el hecho de que en el acto reclamado se hubieran aplicado como fundamento dispositivos legales declarados inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actualice alguna excepción al principio de definitividad.

32. En cambio, el **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito** determinó que si el acto reclamado se apoyó en normas declaradas inconstitucionales mediante jurisprudencia de la Suprema Corte, se actualiza una excepción al principio de definitividad, pues por una parte, en estos casos "se está reclamando una violación directa a la Constitución, en específico, al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Carta Magna" y, por otra, al fundarse en preceptos declarados inconstitucionales dicho acto de autoridad "carecería de fundamentación y, por ende, de motivación, transgrediendo así el contenido del artículo 16 constitucional; lo que trae como consecuencia que también se actualice una excepción al principio de definitividad", en términos de la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo.

33. Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala considera que **existe la contradicción de tesis denunciada** ya que, como se ha razonado, los Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre el mismo punto jurídico, arribando a conclusiones disidentes.

34. No resulta óbice a lo anterior que en los casos examinados por los órganos colegiados disidentes presenten *ciertas diferencias respecto a la cuestión de constitucionalidad que les fue planteada*, a saber: **(I)** que en el caso a estudio por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, no sólo existía jurisprudencia sobre los preceptos atinentes a la controversia, sino *declaratoria general de inconstitucionalidad sobre los mismos*; y, **(II)** que en el



asunto del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, aunado a la consideración sobre la jurisprudencia, se haya determinado que *también existía una excepción al principio de definitividad por reclamar violaciones directas a la Constitución.*

35. Se dice lo anterior pues con independencia de esas diversas consideraciones, lo cierto es que al final de cuentas ambos Tribunales Colegiados *abordaron el mismo punto jurídico* consistente en determinar si, la existencia de jurisprudencia que declara inconstitucionales normas aplicadas en el acto reclamado, constituye una excepción al principio de definitividad *–esto es, como una consideración autónoma–.*

36. Por tanto, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis *no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes contengan algunos elementos secundarios distintos*, pues este Alto Tribunal, atendiendo a la teleología de la presente vía, "debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan".

37. Da sustento a lo anterior la tesis P. XLVII/2009, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁷

38. Atendiendo a lo anterior, el punto de contradicción que debe dilucidar esta Segunda Sala consiste en determinar *si, el hecho de que el acto reclamado a las autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, se funde en normas declaradas inconstitucionales, por jurisprudencia de esta Suprema Corte, constituye una excepción al principio de definitividad –en términos de la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo–.*

⁷ Tesis P. XLVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página: 67, registro digital: 166996.



V. Estudio de fondo.

39. A juicio de esta Segunda Sala, el hecho de que el acto reclamado se encuentre fundamentado en normas declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de esta Suprema Corte, no actualiza, por sí mismo, alguna de las excepciones al principio de definitividad a que se refiere el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

40. Para explicar lo anterior, debe tenerse en cuenta que, para el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, las razones por las cuales se actualiza una excepción al principio de definitividad, cuando alguna de las normas aplicadas en el acto reclamado fue declarada inconstitucional por jurisprudencia de esta Corte, radica en que en tales casos: (I) la aplicación de dichas normas *viola directamente* el artículo 133 de la Constitución; (II) al haber sido declaradas inconstitucionales tales normas *"han perdido su validez legal"* y, por ende, el acto *"carece de fundamentación"*; situación que genera otra excepción a tal principio en términos de la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo.

41. Esta Sala constitucional no comparte tal criterio, tal y como se expondrá enseguida:

42. I. El hecho de que el asunto se relacione o no con una violación directa a la Constitución y, por ende, se actualice una excepción al principio de definitividad, es una cuestión que resulta enteramente independiente a si existe o no jurisprudencia al respecto –ésta, en todo caso, determinará el resultado del análisis del tribunal, no así la "naturaleza" del reclamo –;

43. II. La circunstancia de que ciertas normas generales hayan sido declaradas inconstitucionales, jurisprudencialmente, no implica que *hayan perdido su validez jurídica*; y,

44. III. Finalmente, la excepción al principio de definitividad consistente en que el acto carezca de fundamentación *tiene una connotación específica de indeterminación o situación de indefensión para la persona*, cuestión que en forma alguna acontece cuando el acto sí está fundamentado, pero alguna de las



normas invocadas ha sido considerada inconstitucional jurisprudencialmente –pues en esta hipótesis, el gobernado sí se encuentra en aptitud de determinar si existe algún medio de defensa ordinario que pueda promoverse en su contra, al conocer la norma en que se sustenta el acto de autoridad–.

45. I. La existencia de una violación directa a la Constitución acontece con o sin jurisprudencia. Como se ha señalado, una primera razón por la cual el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito consideró que se actualiza una excepción al principio de definitividad, cuando alguna de las *normas* aplicadas en el acto reclamado fue declarada inconstitucional por jurisprudencia de esta Corte, radica en el hecho de que esa circunstancia se traduce en **"una violación directa a la Constitución, en específico, al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Carta Magna"**.

46. A juicio de esta Segunda Sala, esa consideración no resulta susceptible de sustentar la pretendida excepción al principio de definitividad. Ello, pues el hecho de que en la demanda de amparo se aleguen violaciones directas a la Constitución y, por ende, pueda actualizarse una excepción al principio de *definitividad* –en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo–,⁸ es una cuestión **que se actualiza con entera independencia a si existe o no jurisprudencia al respecto** –ésta, en todo caso, determinará el resultado del análisis del tribunal, no así la "naturaleza" del reclamo–.

47. En efecto, debe tenerse en cuenta que la presente contradicción de tesis se enmarca en el supuesto específico del juicio de amparo indirecto contra leyes aplicadas en el acto reclamado –es decir, en su carácter de heteroaplicativas–. Luego, es evidente que en este tipo de juicios se presentan violaciones "directas" a la Constitución Federal; *pues*, precisamente, *el tribunal deberá*

⁸ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XX. ...

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia."



determinar si ciertas normas generales que sirven de fundamento al acto reclamado se conforman a las reglas y principios constitucionales.

48. Luego, el hecho de que exista jurisprudencia sobre la regularidad constitucional de tales normas, **en forma alguna modifica o trasciende a la "naturaleza" del reclamo.** *La violación directa a la Constitución se actualiza con entera independencia de si existe o no jurisprudencia que declara inconstitucional la norma; es más, seguiría existiendo una violación directa a la Norma Fundamental incluso si no existiese precedente alguno de esta Suprema Corte que resuelva sobre la regularidad constitucional de la norma o preceptos en cuestión.*

49. Luego, sería ficticio aseverar que la existencia de alguna jurisprudencia sobre leyes es lo que genera una violación "directa" a la Constitución, *pues esa transgresión, se insiste, no depende del criterio jurisprudencial.* Por el contrario, el efecto de la existencia de tal jurisprudencia se proyecta, en su lugar, hacia una cuestión de "fondo" del juicio de amparo, en donde, lógicamente y en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el juzgador federal deberá resolver conforme a dicho criterio obligatorio. Esto es, deberá declarar la inconstitucionalidad de la norma general respectiva.

50. Y si bien la existencia de una tesis jurisprudencial de esta Suprema Corte que declara inconstitucional una norma general, *actualiza la institución de la suplencia de la queja*, en términos expresos del artículo 79, fracción I, de la Ley de Amparo,⁹ lo cierto es que esta Sala Constitucional ha sido clara al sostener que, **"para que opere dicha institución procesal es indispensable verificar la procedencia del juicio de amparo para dar cumplimiento exacto a las normas que lo regulan, ya que la suplencia de la queja deficiente no puede llegar al extremo de hacer procedente un medio de impugnación que conforme a la ley no lo es".**

⁹ 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 declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los plenos regionales. La jurisprudencia de los plenos regionales sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales de la región correspondientes."



51. Así lo establece la tesis 2a. LXXXIII/2012 (10a.), de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL AMPARO AGRARIO. PARA QUE OPERE ES INDISPENSABLE VERIFICAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO."¹⁰

52. Asimismo, respecto al caso concreto de la suplencia de la queja *por existir jurisprudencia que declara inconstitucional la norma general combatida*, el Pleno de este Tribunal Constitucional ha considerado que si bien **"el fin inmediato de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara inconstitucional una ley es salvaguardar y asegurar la supremacía de la Constitución"**, lo cierto es que si fuera el caso de suplir la queja deficiente ante la existencia de un criterio jurisprudencial, **"aquella podrá aplicarse, pero sin soslayar las cuestiones que afectan la procedencia del juicio de garantías, ya que la suplencia de mérito opera sólo respecto de cuestiones de fondo, esto es, una vez superados los motivos de improcedencia del juicio, pues sería absurdo pretender que por la circunstancia de que el acto reclamado se funde en una norma declarada inconstitucional tuviera que aceptarse la procedencia de todo juicio de amparo"**.

53. Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la jurisprudencia P./J. 7/2006, intitulada: "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."¹¹

54. En ese sentido, esta Segunda Sala concluye que **la existencia de una jurisprudencia que declara inconstitucional alguna de las normas aplicadas en el acto reclamado, no es lo que en realidad actualiza una violación directa a la Constitución**, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ya que, como se ha razonado, tal transgresión deriva más bien de la confrontación de las normas generales aplicadas en el acto reclamado, con los principios y reglas constitucionales. En suma, tal violación se genera con entera indepen-

¹⁰ Tesis 2a. LXXXIII/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, noviembre de 2012, Tomo 2, página 1588, registro digital: 2002205.

¹¹ Tesis P./J. 7/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 7, registro digital: 175753.



dencia de la presencia de un criterio jurisprudencial que resuelva el problema constitucional de fondo.

55. Finalmente, debe tenerse en cuenta que lo relevante, para efectos de la procedencia del amparo, no es tanto si se está frente a violaciones directas a la Constitución, *sino más bien si el juicio atañe únicamente a este tipo de violaciones* –o, si bien, aunado a éstas, también se aducen cuestiones de mera legalidad–. Es así, pues de ello dependerá la actualización de la excepción al principio de definitividad, consistente en que **"sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución"**.

56. En ese sentido, debe analizarse la segunda razón expuesta por el referido Tribunal Colegiado para sustentar el criterio aquí denunciado, esto es, se procede a examinar si la existencia de una jurisprudencia que declara inconstitucional alguna norma que fundamenta el acto reclamado, actualiza la diversa excepción al principio de definitividad consistente en que tal acto **"care[zca] de fundamentación"**, en términos del precepto 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

57. II. La jurisprudencia emitida en el juicio de amparo no equivale a la invalidez jurídica de las normas generales. Como se ha expuesto, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito consideró que, derivado de la jurisprudencia 1a./J. 66/2009,¹² el artículo 51, fracción II, inciso c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dejó **"de tener validez desde el momento de la declaratoria [jurisprudencial] realizada por el Máximo Tribunal del País"** y, por ende, si la responsable sustenta su acto en tal precepto significa que el mismo **"carec[e] de fundamentación"**.

58. A juicio de esta Sala Constitucional dicho aserto resulta errado, pues si bien en otros medios de control constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad es susceptible de generar la invalidez "automática" y con "efectos gene-

¹² De rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL RESTRINGIR EL DERECHO A RECIBIRLA, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)."



rales" de los preceptos jurídicos combatidos –ya total, ya parcialmente, acorde a lo determinado en la ejecutoria–, e incluso de todas aquellas normas cuya validez dependa de aquéllos,¹³ lo cierto es que, *en tratándose del juicio de amparo, la jurisprudencia no equivale a la pérdida de validez normativa del precepto jurídico declarado inconstitucional.*

59. De hecho, la función jurisprudencial en este contexto no atiende a *expulsar* del sistema jurídico alguna norma general por resultar contraria a la Constitución, *sino más bien se concreta a asegurar que los tribunales se apeguen al criterio constitucional fijado por la Suprema Corte*, al momento de resolver algún caso donde se controvierta la misma norma general –o incluso, orienten su fallo cuando el precepto jurídico combatido guarde similitudes sustanciales con el declarado inconstitucional por este tribunal–.

60. Es decir, el efecto material de la jurisprudencia en el juicio de amparo *no es el de decretar la invalidez general de las normas jurídicas, sino el de someter las decisiones judiciales posteriores al mismo resultado, en aras de salvaguardar los principios de seguridad jurídica e igualdad*, en los litigios que contengan una problemática idéntica o con similitudes sustanciales –lo cual, más allá de las contiendas judiciales, permite generar certeza y confianza en las personas sobre lo que es el derecho y cómo funciona–.

61. En efecto, al resolver el amparo directo en revisión **5157/2014**,¹⁴ esta Sala sostuvo que la jurisprudencia, en cuanto a sus aspectos materiales, puede entenderse a grandes rasgos como: **(I)** una decisión judicial; **(II)** resultante de la argumentación jurídica racional que, desde todo el ordenamiento jurídico

¹³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

¹⁴ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 5157/2014, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Alberto Pérez Dayán, 24 de junio de 2015.



–reglas, valores, bienes y principios–, resuelve un punto jurídico planteado en un caso jurisdiccional; (III) que **"adquiere obligatoriedad para los subsiguientes asuntos en los que se plantee la misma cuestión legal"** y; (IV) permite **"la operabilidad adecuada y funcional del Derecho"**; (V) en el entendido que es dinámica, por lo cual es sujeta de modificaciones siempre y cuando se invoquen nuevos argumentos racionales que superen o neutralicen a los que respalden al criterio jurisprudencial vigente.

62. En ese sentido, esta Sala consideró que la jurisprudencia es una norma general que impacta en todo el derecho a efecto de aportar una visión real y completa del mismo, así como de su cometido deóntico –lo cual la constituye como una fuente relevante del *derecho*–, es decir, **"se constituye como una determinación judicial que permite la operabilidad adecuada y funcional del sistema jurídico y, por ende, delimita lo que es el derecho"**.

63. Así, se señaló que los precedentes judiciales y sobre todo jurisprudenciales, **"tienen la bondad de dar a conocer a la sociedad los argumentos jurídico-rationales conforme a los cuales deben fallarse los casos subsiguientes que resulten iguales o con similitudes sustanciales –aplicación analógica–"** y, por ende, desde un ángulo más específico, la jurisprudencia **"se vincula con la seguridad jurídica y con la igualdad, toda vez que dota de previsibilidad a los justiciables y también posibilita a que no se viole en su perjuicio la igualdad en el tratamiento jurisdiccional de las mismas situaciones o casos"**.

64. Sin advertir que, en algunas ocasiones los criterios jurisprudenciales **"llegan a arraigarse en los comportamientos de la sociedad, generando una práctica o costumbre en la actuación jurídica de sus miembros, lo que permite generar certeza y confianza en las personas sobre lo que es el derecho y cómo funciona"**.

65. Asimismo, al resolver el recurso de reclamación **966/2020**,¹⁵ esta Sala señaló que, en su núcleo, la emisión de precedentes, sobre todo *aquellos* que

¹⁵ Sentencia recaída al recurso de reclamación 966/2020, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Alberto Pérez Dayán, 28 de octubre de 2020.



son emitidos por el Tribunal Constitucional, tienden a proteger y respetar **"las expectativas legítimas de quienes viven bajo la ley"**; de ahí que la recta aplicación de las decisiones emitidas por la Corte Constitucional **"promueve la estabilidad y representa un elemento de continuidad en la ley y tiene sus raíces en la necesidad ... de satisfacer expectativas razonables [por parte de los justiciables]"**. Por ende, la principal política jurisdiccional que subyace a la fijación de criterios judiciales consiste en **"asegurar que en las decisiones judiciales se apliquen fielmente los principios correctos del derecho, conforme a lo resuelto por el Máximo Órgano Judicial"**.

66. En esa inteligencia, **"el requisito de que los tribunales ... inferiores obedezcan el precedente de la Suprema Corte busca garantizar que la Corte lidere a la nación en la interpretación de la ley [tanto reglas, como principios]"**. Asimismo, la *observación* y aplicación de los criterios emitidos por la Corte Constitucional, permite construir una cierta *uniformidad judicial*, misma que **"garantiza que los tribunales traten a los litigantes en situaciones similares por igual, un resultado que a menudo se considera un sello de justicia en un régimen comprometido con el Estado de derecho"**.

67. Por tanto, el estatus de la Corte Constitucional, como la autoridad final sobre el significado de la Constitución y de las leyes que de ella emanen, **"asegura una medida de uniformidad [respecto a la aplicación del derecho], al tiempo que puede reforzar nuestra percepción de que vivimos bajo el imperio de la ley"**.¹⁶ En suma, **"la interpretación y aplicación coherentes de la Constitución pueden ayudar a asegurar varios valores importantes que sustentan un gobierno dedicado al Estado de derecho"**.

68. Como se aprecia de los anteriores precedentes, la jurisprudencia de esta Suprema Corte, emitida al resolver el juicio de amparo, **tiene como función primordial dar a conocer a la sociedad los argumentos jurídico-rationales conforme a los cuales deben fallarse los casos subsiguientes que resulten iguales o con similitudes sustanciales**. Esto es, la jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte busca lograr *una uniformidad judicial respecto a la aplicación e interpretación del derecho, primordialmente, el de orden constitucional*.

¹⁶ Ídem.



69. Como lo ha sostenido el Pleno de este Tribunal Constitucional, con la emisión de la jurisprudencia "**no se están dando efectos generales a la determinación de inconstitucionalidad de la ley relativa, impidiendo la aplicación de la ley por parte de las autoridades administrativas encargadas de ejecutarla, pues la aplicación de la jurisprudencia que llevará a la inobservancia del precepto legal será realizada por los tribunales a los que el propio texto constitucional les impone el deber de aplicarla y sólo en los casos concretos sometidos a su jurisdicción**".¹⁷

70. La obligatoriedad de la jurisprudencia implica, pues, que al someterse a su jurisdicción algún acto que se funde en normas declaradas inconstitucionales, los tribunales deben declarar la ilegalidad del acto, "**cuestión que no significa ... que se den efectos generales a la declaración de inconstitucionalidad contenida en la jurisprudencia. Una declaración con esos efectos consistiría en la derogación de la ley y como consecuencia en su absoluta inaplicación, situación diversa a la descrita**".¹⁸

71. Atento a lo anterior, es dable colegir que la mera existencia de una jurisprudencia de esta Corte en la que se declare la inconstitucionalidad de algún precepto jurídico, **no equivale ni debe ser equiparada a que tal precepto haya perdido su validez legal en el sistema jurídico**, sino más bien significa que existe una obligación legal de los tribunales a que se refiere el primer párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo,¹⁹ *a que resuelvan sobre la inconstitucionalidad del enunciado normativo respectivo, con base en tal criterio jurisprudencial.*

72. Tan es así que, para tales efectos –esto es, los de la invalidez general de las normas jurídicas mediante determinación judicial–, el Poder Revisor de la

¹⁷ Contradicción de tesis 6/2002. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito, Primero del Décimo Cuarto Circuito y Segundo del Vigésimo Primer Circuito. 26 de agosto de 2002.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ "**Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte."



Constitución estableció el procedimiento específico de "**declaratoria general de inconstitucionalidad**", conforme al cual, únicamente en el caso de que el órgano emisor de la norma general declarada inconstitucional por jurisprudencia no realice las modificaciones necesarias para superar el problema constitucional en los plazos establecidos para ello por la Constitución Federal,²⁰ *se emitirá la invalidez de dicha norma, precisándose la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, así como los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.*²¹

73. En ese sentido, la pérdida de validez legal de alguna *norma* general combatida en el juicio de amparo –entendiéndose por ella, su expulsión del sistema jurídico–, **no deriva de la simple emisión de la jurisprudencia que la declara inconstitucional, sino que es el resultado, en todo caso, de una eventual declaratoria general de inconstitucionalidad**, en términos de los preceptos 107 de la Constitución General de la República y 232 de la Ley de Amparo.

74. En suma, el hecho de que se haya determinado la inconstitucionalidad de algún precepto jurídico, jurisprudencialmente hablando, *no conlleva que carezca de validez en el sistema legal* –para tales efectos resulta indispensable

²⁰ 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.

...

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria."

²¹ Ley de Amparo

"Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

"I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y,

"II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

"Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



la declaratoria general de inconstitucionalidad–; de ahí que esta Sala no comparta lo determinado por el Tribunal *Colegiado* en comento.

75. III. La fundamentación en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia no se equipara a que el acto carezca de fundamentación. Aunado a lo anterior, esta Segunda Sala estima necesario precisar que la excepción al principio de *definitividad*, consistente en que el acto reclamado "carezca de fundamentación", en términos del segundo párrafo del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, *en forma alguna se actualiza por el hecho de que alguna o varias de las normas citadas por la autoridad responsable hayan sido declaradas inconstitucionales por jurisprudencia.*

76. Se dice lo anterior pues, por una parte, como se ha razonado, tales normas generales siguen contando con plena validez jurídica en nuestro sistema legal –en tanto no se emita una declaratoria general de inconstitucionalidad–; y, por otra, porque no puede inadvertirse que la referida excepción al principio de definitividad *no atiende a meras deficiencias o insuficiencias en la fundamentación, sino que requiere de una verdadera ausencia de ésta; a tal grado de que no resulte posible al quejoso discernir si existe algún medio de defensa ordinario que pueda promoverse en su contra.*

77. En efecto, esta Corte Constitucional ha señalado que la "carencia de fundamentación", como excepción al requisito de definitividad en el juicio de amparo, atiende a que, en tales supuestos, la autoridad responsable dejaría *en un total estado de indefensión al gobernado*, porque **"precisamente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación) le impedirían hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de éste no le permitirían impugnarlo mediante un recurso ordinario".**

78. Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la jurisprudencia de rubro: "RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO ÚNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN."²²

²² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 175-180, Tercera Parte, página 119, registro digital: 237480.



79. Es decir, la ausencia de fundamentación, para efectos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, atiende única y exclusivamente a *aquellos* casos en que, *lejos de existir algunas deficiencias o incoherencias en la fundamentación del acto*, la autoridad **es omisa en señalar los preceptos conforme a los cuales actúa**, pues en estos supuestos excepcionales y, particularmente gravosos, el gobernado, **al desconocer las normas aplicables, ignora a su vez, si existe algún medio ordinario de defensa que pueda hacer valer contra el mismo** –es tal circunstancia la que, precisamente, justifica la procedencia del juicio de amparo–.

80. En otras palabras, esta excepción al principio de definitividad **no atañe meramente a una indebida fundamentación o a que los preceptos citados ya no se encuentren vigentes o no resulten aplicables** –ésta es una cuestión que, desde luego, debe ser reprochada ante la instancia correspondiente–, sino que **implica una verdadera ausencia o carencia de fundamentación**, *pues al desconocer el gobernado los fundamentos del acto de autoridad, no resulta dable exigirle que agote algún medio ordinario de defensa.*

81. Por ello, esta Segunda Sala colige que la pretendida "invalidez" de alguna norma o preceptos en que se sustenta el acto reclamado, **no se equipara ni debe equipararse al supuesto de "carencia de fundamentación"** a que se refiere el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, pues en este supuesto específico es evidente que el gobernado **no desconoce los fundamentos del actuar de la autoridad, ni por ende, se encuentra imposibilitado para accionar el medio de defensa ordinario conducente.**

82. En otras palabras, el hecho de que la autoridad distinta de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, fundamente su actuar en normas generales que, jurisprudencialmente han sido declaradas inconstitucionales, aunque resulte reprochable, en forma alguna actualiza la excepción al principio de definitividad consistente en la *"ausencia de fundamentación"*, *pues en este caso el gobernado, al conocer los preceptos jurídicos conforme a los cuales se emite el acto, no se encuentra imposibilitado para determinar el medio ordinario de defensa procedente.*

83. En suma, antes de promover el juicio de amparo en estos casos, el quejoso debe agotar el recurso establecido por la ley de la materia, pues la



circunstancia de que la autoridad funde su actuar en determinados preceptos que han sido declarados inconstitucionales mediante jurisprudencia, no releva al afectado de la obligación de agotar, en los casos en que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infringida, *pues de lo contrario imperaría el arbitrio del quejoso, quien podría optar entre acudir directamente al juicio de amparo o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca*; cuestión que resulta contraria al principio de definitividad y a la naturaleza del juicio de amparo como medio extraordinario de defensa.

84. Atento a lo hasta aquí expuesto se concluye que la excepción de ausencia de fundamentación tiene una connotación específica de indeterminación o situación de indefensión para la persona, cuestión que en forma alguna acontece cuando el acto sí está fundamentado, pero alguna de las normas citadas ha sido considerada inconstitucional jurisprudencialmente –pues en esta hipótesis el gobernado sí se encuentra en aptitud de determinar si existe algún medio de defensa ordinario que pueda promoverse en su contra, al conocer la norma en que se sustenta el acto de autoridad–.

85. Finalmente, debe señalarse que **la obligación de agotar el medio ordinario de defensa**, contra los actos de las autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo –por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados–, en estos supuestos, **no sólo resulta congruente con el carácter excepcional del juicio de amparo, sino que además no genera una carga procesal indebida u ociosa para el justiciable, en perjuicio del derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva y pronta.**

86. Es así, pues debe tenerse en cuenta que el mandato de aplicar la jurisprudencia que declara inconstitucional alguna norma general, no se dirige exclusivamente a los Jueces y tribunales de amparo; sino que, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, "**será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas**". En ese sentido, si el acto de autoridad se encuentra fundamentado en normas declaradas inconstitucionales por esta Suprema Corte, la autoridad jurisdiccional –ya local, ya federal– *se encuentra obligada a aplicar tal jurisprudencia y, precisamente, con base en ella, declarar la ilegalidad de tales actos.*



87. En efecto, desde la Novena Época esta Corte sostuvo, en la contradicción de tesis **6/2002-PL**, que los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados; del entonces Distrito Federal, así como los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, debían **"aplicar la jurisprudencia sustentada sobre la inconstitucionalidad de una ley"** pues **"si bien es cierto que los tribunales de esa naturaleza carecen de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, también lo es que al aplicar la jurisprudencia sobre esa cuestión se limitan a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional, concluyendo en sentido negativo al apreciar que se sustentó en un precepto declarado inconstitucional por jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte"**.

88. Ello, pues con entera independencia de que tales Jueces y tribunales no ejerzan un control constitucional concentrado, lo cierto es que, en estos supuestos, **"no se hace un examen [constitucional] del tema debatido y resuelto por la jurisprudencia. Ésta, simplemente se aplica porque es obligatoria ... limitándose su actuación, una vez determinada la procedencia de la aplicación de la jurisprudencia al caso concreto, a nulificar el acto impugnado por el vicio de legalidad consistente en su transgresión al artículo 16 constitucional por encontrarse indebidamente fundado en una ley declarada inconstitucional"**.

89. De ahí que no existe razón ni justificación legal para establecer que la jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes no obliga a los tribunales referidos –es decir, distintos a los que ejercen un control concentrado de la Constitución– pues **"la aplicación de una jurisprudencia de esa naturaleza no entraña para el tribunal un examen de constitucionalidad, sino sólo de legalidad, a saber si el acto impugnado se fundó legalmente"**. De advertir que una jurisprudencia de la Suprema Corte establece que una ley era inconstitucional y que la aplicación de la misma le era obligatoria, tales órganos jurisdiccionales, simplemente, tienen que **"concluir estableciendo la ilegalidad del acto"**.

90. En el entendido de que, al cumplir con la obligación de aplicar la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una norma general, el órgano



jurisdiccional **"no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta"**, pues la aplicación por parte de los tribunales "ordinarios" de una jurisprudencia que les resulta obligatoria sobre inconstitucionalidad de una ley, aplicada en una resolución que por ese motivo resulta ilegal, **"sólo beneficia al sujeto concreto que la impugnó sin que ello pueda significar que la ley fue invalidada o que resultara inaplicable de manera absoluta"**.

91. Por ende, el hecho de que los tribunales que no ejercen jurisdicción de amparo deban aplicar la jurisprudencia que declara inconstitucional la norma o preceptos en que se funda el acto impugnado en el medio ordinario de defensa, **"responde al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados jurisprudencialmente por la Suprema Corte como contrarios a aquélla"**.

92. En suma, la nulificación de un acto de autoridad, en aplicación de una jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de la ley que lo fundamenta, **"no significa el pronunciamiento del tribunal jurisdiccional aplicador de la jurisprudencia sobre la constitucionalidad de la ley, sino exclusivamente el análisis de legalidad consistente en que dicho acto transgrede el artículo 16 constitucional al encontrarse fundado en una ley que ha sido determinada contraria a la Carta Magna"**, haciéndose prevalecer con ello el orden constitucional en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución.

93. Ahora bien, respecto a estas consideraciones resta señalar que, conforme al precepto 1 constitucional que se encuentra vigente, *todos los órganos jurisdiccionales tienen la facultad de realizar un control difuso de la Constitución*.²³ Cuestión que, desde luego, no sólo reafirma, sino fortalece el aserto de que **todas las autoridades jurisdiccionales, con independencia de que no ejerzan un control concentrado de la Constitución, se encuentran indefectiblemente obligadas a aplicar la jurisprudencia de la Suprema Corte**, en virtud de la

²³ Véase la tesis P. LXVII/2011 (9a.), intitulada: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 535, registro digital: 160589.



cual se declara inconstitucional la norma en que se funda el acto de la autoridad –distinta a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo– impugnado ante su competencia **y, con base en ella, determinar que tal acto transgrede el artículo 16 constitucional.**

94. Por todas estas razones, esta Sala Constitucional concluye que, el hecho de que el acto de autoridad, distinta a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, se encuentre fundado en una norma o preceptos que han sido declarados *inconstitucionales* por jurisprudencia de esta Corte, **lejos de dejar al gobernado en estado de indefensión, por una pretendida "carencia" de fundamentación** –pues se insiste, en este supuesto la persona sí conoce las normas en que se basa el acto de autoridad y, por ende, se encuentra en aptitud de determinar el medio ordinario de defensa respectivo–, **en realidad le permite saber de antemano cómo deberá resolver el tribunal respectivo**, en tanto que tal autoridad jurisdiccional *se encuentra obligada a aplicar tal criterio jurisprudencial y, con base en éste, declarar su ilegalidad al estar soportado en normas que resultan contrarias al parámetro de regularidad constitucional.*

95. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Luis María Aguilar Morales emitió su voto en contra y formulará voto particular.

VI. Criterio que debe prevalecer.

96. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO INDIRECTO. NO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ÉSTE CUANDO SE RECLAMA LA APLICACIÓN DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si el hecho de que las autoridades distintas de los tribunales judiciales, adminis-



trativos o del trabajo, fundamenten sus actos en normas declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de esta Suprema Corte, actualiza o no una excepción al principio de definitividad, llegaron a conclusiones distintas, toda vez que uno de ellos determinó que no se actualiza una excepción a tal principio, mientras que el otro concluyó que sí, pues esa circunstancia implica, por una parte, que exista una violación directa al artículo 133 de la Constitución Federal y, por otra, que el acto carezca de fundamentación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no se actualiza una excepción al principio de definitividad, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, por la sola circunstancia de que el acto reclamado se encuentre fundamentado en normas declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de este Alto Tribunal.

Justificación: La presencia de violaciones "directas" a la Constitución y, por ende, la posibilidad de que se actualice una excepción al principio de definitividad, es una cuestión enteramente independiente a la existencia de una jurisprudencia que determine la inconstitucionalidad de las normas aplicadas en perjuicio del quejoso –el criterio jurisprudencial determinará el resultado del análisis del tribunal, no así la "naturaleza" del reclamo–. Asimismo, el hecho de que un acto de autoridad se funde en normas generales declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de esta Suprema Corte, tampoco actualiza la diversa excepción al referido principio, consistente en que "carezca de fundamentación" pues, por una parte, la emisión de la jurisprudencia no equivale a que tal precepto haya perdido su validez en el sistema jurídico –para ello se requiere de una declaratoria general de inconstitucionalidad– y, por otra, en este supuesto la persona no desconoce los fundamentos del actuar de la autoridad ni, por ende, se encuentra imposibilitada para accionar el medio de defensa ordinario conducente. Finalmente, la obligación de agotar el medio ordinario de defensa en estos supuestos no sólo resulta congruente con el carácter excepcional del juicio de amparo, sino que además no genera una carga procesal indebida u ociosa para el justiciable en perjuicio del derecho humano a la justicia pronta, pues el tribunal del conocimiento –ya local, ya federal– se encuentra obligado a aplicar tal criterio jurisprudencial en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo y, con base en éste, declarar la ilegalidad del acto al estar soportado en normas declaradas inconstitucionales por esta Suprema Corte.



VII. Decisión.

97. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 66/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 333, con número de registro digital: 166890.

Las tesis aislada XX.A.1 K (10a.) y de jurisprudencia 1a./J. 9/2019 (10a.) y 1a./J. 10/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas, 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas y 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO INDIRECTO. NO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ÉSTE CUANDO SE RECLAMA LA APLICACIÓN DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si el hecho de que las autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, fundamenten sus actos en normas declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de esta Suprema Corte, actualiza o no una excepción al principio de definitividad, llegaron a conclusiones distintas, toda vez que uno de ellos determinó que no se actualiza una excepción a tal principio, mientras que el otro concluyó que sí, pues esa circunstancia implica, por una parte, que exista una violación directa al artículo 133 de la Constitución Federal y, por otra, que el acto carezca de fundamentación.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no se actualiza una excepción al principio de definitividad, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, por la sola circunstancia de que el acto reclamado se encuentre fundamentado en normas declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de este Alto Tribunal.

Justificación: La presencia de violaciones "directas" a la Constitución y, por ende, la posibilidad de que se actualice una excepción al principio de definitividad, es una cuestión enteramente independiente a la existencia de una jurisprudencia que determine la inconstitucionalidad de las normas aplicadas en perjuicio del quejoso –el criterio jurisprudencial determinará el resultado del análisis del tribunal, no así la "naturaleza" del reclamo–. Asimismo, el hecho de que un acto de autoridad se funde en normas generales declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de esta Suprema Corte, tampoco actualiza la diversa excepción al referido principio, consistente en que "carezca de fundamentación" pues, por una parte, la emisión de la jurisprudencia no equivale a que tal precepto haya perdido su validez en el sistema jurídico –para ello se requiere de una declaratoria general de inconstitucionalidad– y, por otra, en este supuesto la persona no desconoce los fundamentos del actuar de la autoridad ni, por ende, se encuentra imposibilitada para accionar el medio de defensa ordinario conducente. Finalmente, la obligación de agotar el medio ordinario de defensa en estos



supuestos no sólo resulta congruente con el carácter excepcional del juicio de amparo, sino que además no genera una carga procesal indebida u ociosa para el justiciable en perjuicio del derecho humano a la justicia pronta, pues el tribunal del conocimiento –ya local, ya federal– se encuentra obligado a aplicar tal criterio jurisprudencial en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo y, con base en éste, declarar la ilegalidad del acto al estar soportado en normas declaradas inconstitucionales por esta Suprema Corte.

2a./J. 15/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 212/2021. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 9 de febrero de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Disidente: Luis María Aguilar Morales, quien manifestó que formularía voto particular. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Tesis y criterio contendientes:

El Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 377/2017, el cual dio origen a la tesis aislada XX.A.1 K (10a.), de título y subtítulo: "DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO INDIRECTO. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CUANDO SE RECLAME LA APLICACIÓN DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo IV, marzo de 2018, página 3354, con número de registro digital: 2016505; y,

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 45/2021.

Tesis de jurisprudencia 15/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de abril de 2022 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de abril de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCI-
SO A), NUMERAL 3, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTEN-
CIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER
EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAME EL INCUMPLIMIENTO DE
UNA SENTENCIA DE NULIDAD DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 306/2021. ENTRE LAS SUSTEN-
TADAS POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-
RIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL PLENO
EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 9 DE
FEBRERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS AL-
BERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES,
LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN
ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN.
SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es compe- tente para conocer del pre- sente asunto.	3
II.	LEGITIMACIÓN	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	3
III.	CRITERIOS DENUNCIADOS	Se resumen los criterios sus- tentados por los órganos contendientes.	4 - 8
IV.	EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN	La contradicción es existente.	8 - 13
V.	ESTUDIO DE FONDO	Determinar si, previamente a promover el juicio de amparo indirecto para reclamar la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad del Tribunal Federal de Justi- cia Administrativa, es nece- sario agotar el recurso de queja regulado en el artículo	13 - 31



		58, fracción II, inciso a), subinciso 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	
VI.	DECISIÓN	<p>Resolutivos</p> <p>PRIMERO. Existe la contradicción de tesis denunciada.</p> <p>SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.</p> <p>TERCERO. Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.</p>	31 - 33

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **nueve de febrero de dos mil veintidós.**

VISTO para resolver el expediente relativo a la contradicción de tesis identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

1. **PRIMERO.—Presentación de la denuncia de contradicción de tesis.** Por escrito recibido el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno mediante correo electrónico en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ministra presidenta de esta Segunda Sala, en observancia a lo resuelto por esta última en la resolución dictada en la diversa contradicción de tesis 126/2021,¹ denunció la posible oposición entre el criterio

¹ Fallada el veinte de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez



sustentado, por una parte, por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito –al resolver el **recurso de queja 403/2019**–; y, por otra, por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito –al resolver la **contradicción de tesis 17/2019**–.

2. SEGUNDO.—**Recepción.** En proveído de once de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la contradicción de tesis con el número **306/2021**, y admitió a trámite la denuncia relativa; solicitó por conducto del MINTERSCJN a la presidencia de los órganos colegiados de circuito contendientes la versión digitalizada del original o, en su caso, copia certificada de la resolución dictada en el asunto de su índice, así como el informe sobre si el criterio sustentado en cada uno de dichos asuntos se encuentra vigente.

3. Asimismo, turnó los autos para estudio al Ministro Alberto Pérez Dayán en virtud de que el problema jurídico materia de la oposición de criterio se encuentra estrechamente relacionado con el de diversa contradicción de tesis 126/2021 –de la que el citado Ministro fue ponente–; y, en ese tenor, dado que el tema a

Potisek y Yasmín Esquivel Mossa, conforme a la decisión y puntos resolutivos que se reproducen a continuación:

"... En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala determina que, al haber perdido vigencia el criterio plasmado en la tesis I.1o.A.32 K (10a.), por haber sido *superado* por la jurisprudencia PC.I.A. J/168 A (10a.) del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, *con posterioridad a la denuncia* presentada por los Magistrados integrantes del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, la presente contradicción **ha quedado sin materia.**

"Sin embargo, **en tanto se aprecia que la jurisprudencia PC.I.A. J/168 A (10a.) del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito puede resultar *disidente* con el precedente sostenido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 403/2019 de su índice, esta Segunda Sala considera procedente denunciar la contradicción entre estos criterios.**

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"PRIMERO.—**Existe la contradicción** de tesis denunciada.

"SEGUNDO.—Ha quedado **sin materia** la denuncia de contradicción de tesis.

"TERCERO.—Esta Segunda Sala **denuncia la contradicción de tesis** entre la jurisprudencia PC.I.A. J/168 A (10a.) del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y el diverso criterio sostenido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito al resolver el recurso de queja 403/2019."



dilucidar se refiere a la materia administrativa, consideró competente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal.

4. TERCERO.—**Avocamiento, trámite y envío a ponencia.** Por auto de siete de diciembre de dos mil veintiuno, el asunto fue avocado al conocimiento de esta Segunda Sala por su presidenta quien, además, requirió nuevamente al Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito la versión digitalizada de la resolución en contienda por él dictada, así como el informe sobre la vigencia del criterio en ella sustentado.

5. Asimismo, por auto de diez de enero de dos mil veintidós, **tuvo por presentados los informes en cuanto a que los criterios sostenidos en los fallos en contienda se encuentran vigentes** y por presentadas las constancias requeridas para la integración del asunto; por lo que dispuso que pasaran los autos a la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

6. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su texto vigente antes de la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con la fracción II del primero transitorio² de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil

² "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente: ...

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



veintiuno –toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I, de este último ordenamiento legal–; así como con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por un Tribunal Colegiado y un Pleno de diferentes circuitos, en asuntos especializados en materia administrativa, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

7. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción proviene de parte legítima en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su texto vigente antes de la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno, y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo, dado que la denunciante es la Ministra presidenta de la Segunda Sala en observancia a lo resuelto por esta última en la resolución dictada en la diversa contradicción de tesis 126/2021.

8. TERCERO.—**Criterios contendientes.** En el escrito de denuncia se anuncia que el posible problema jurídico a resolver se ciñe a determinar si, previamente a la promoción del juicio de amparo, debe agotarse el recurso de queja a que se refiere el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de estar en condiciones de reclamar la omisión de dar cumplimiento a una sentencia que declara la nulidad en un juicio fallado por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Al respecto, los órganos colegiados contendientes se pronunciaron conforme a los antecedentes y consideraciones que se relatan a continuación:

I. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 403/2019, mediante resolución de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve.

a. Un particular acudió al juicio administrativo a impugnar la boleta de infracción de tránsito con número de folio 6047842, que contiene una multa equivalente a quinientas Unidades de Medida y Actualización (\$42,245.00 cuarenta y dos mil doscientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), impuesta por un oficial de la Policía Federal; juicio que se sustanció bajo el



número de expediente 2567/19-07-03-8 del índice de la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fallado el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve mediante sentencia en la que se declaró la nulidad de la infracción de tránsito impugnada.

b. El dos de octubre de dos mil diecinueve, el particular promovió el juicio de amparo 2140/2019, del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en contra del acto reclamado del oficial de la Policía Federal consistente en la **omisión de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad**; sobre lo cual el Juez determinó desechar la demanda por considerar la actualización de una causal de improcedencia manifiesta e indudable, a saber, la prevista en el artículo 61, fracción XX (indebidamente citada como XVIII), de la Ley de Amparo, porque, previamente a la promoción del juicio constitucional, el quejoso debió interponer el recurso de queja por omisión en el cumplimiento de una sentencia de nulidad previsto en el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

c. Contra el auto de desechamiento descrito en el inciso que antecede, la parte quejosa interpuso el recurso de queja, que fue resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito contendiente en el sentido de declararlo **infundado**, con base en las consideraciones que se sintetizan a continuación:

- Se actualiza el motivo de improcedencia previsto en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, porque, antes de acudir al juicio de amparo, **"el quejoso debió agotar el recurso de queja previsto en el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a fin de combatir la omisión que reprocha a la autoridad"**, pues a través de ese medio de defensa es posible requerir a las autoridades vinculadas con la sentencia **"a dar cabal cumplimiento al fallo anulatorio pronunciado en el juicio contencioso administrativo"**.

- El citado recurso de queja no resulta ineficaz para lograr el cumplimiento de la sentencia de nulidad, toda vez que resulta innecesario que en el texto normativo se prevea alguna sanción para la actitud en el supuesto de que la autoridad demandada tampoco dé cumplimiento a la eventual resolución que se dicte en la queja.



- Sobre todo porque el propio artículo 58, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que cuando la autoridad demandada no cumpla una sentencia de nulidad y, más aún, la resolución que se dicte en la queja por omisión, se le impondrá una multa entre trescientas y mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, bajo el apercibimiento incluso, de que de mantener su actitud renuente, se le aplicarán nuevas multas; además de que también se informará, en su caso, a su superior jerárquico.

II. Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 17/2019, mediante fallo de ocho de diciembre de dos mil veinte.

a. Por oficio presentado el veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, la Magistrada presidenta del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito denunció la posible contradicción entre el criterio sostenido por dicho órgano colegiado –al resolver el recurso de queja QA. 79/2019–, y el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la ejecutoria dictada en el recurso de revisión RA. 364/2015; asuntos que derivaron de juicios de amparo en los que se reclamó la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad, y se analizó si contra ellos debió interponerse previamente el recurso de queja establecido en el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

b. La indicada denuncia se registró bajo el expediente número PC01.I.A. 17/2019.C, y fue fallada por el Pleno de Circuito contendiente en el sentido de que **"el recurso de queja previsto en el artículo 58, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es optativo para el gobernado antes de acudir al juicio de amparo indirecto, a fin de que se cuente con un recurso efectivo como prevé el artículo 17 constitucional"**, conforme a las consideraciones torales siguientes:

- El artículo 58, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo lleva a la falsa idea de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene un procedimiento eficaz para hacer cumplir sus sentencias, lo



que vincula a la parte actora en un juicio administrativo a acudir al recurso de queja ahí previsto antes de acudir al juicio de amparo indirecto.

- Sin embargo, **el juicio administrativo no cuenta con un verdadero mecanismo coercitivo para la ejecución de sus sentencias**, pues sólo prevé la imposición de las multas y la vista a los superiores jerárquicos y a la contraloría interna de la dependencia correspondiente, siendo que frecuentemente las autoridades administrativas son omisas en acatar dichos fallos, pues no existen verdaderas formas coercitivas para hacerlos cumplir.

- Además, la Ley de Amparo nos lleva a un escenario duplicado, ya que los gobernados se ven obligados a acudir, primero, a un procedimiento de ejecución ineficaz en términos del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y, después, deben comparecer ante el Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo indirecto.

- **El juicio de amparo tiene medios más eficaces, dado que puede llegarse incluso a la configuración de tipos penales y la destitución del cargo del servidor público involucrado.**

- El recurso de queja previsto en la fracción II del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no satisface los principios contenidos en el artículo 17 de la Constitución Federal, porque **no constituye un medio de defensa que permita que la sentencia de nulidad sea acatada.**

- Obligar a un gobernado a agotar ineludiblemente el apuntado recurso de queja antes de acudir al juicio de amparo indirecto, constituye una revictimización del actor, pues primero fue afectado por un acto de autoridad ilegal que lo obligó a acudir al juicio administrativo federal, y aun teniendo una sentencia estimatoria, sigue siendo víctima de las ilegalidades de las autoridades por la contumacia en acatar la sentencia de nulidad.

- Resolución que dio lugar a la tesis jurisprudencial PC.I.A. J/168 A (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO



ADMINISTRATIVO. SU INTERPOSICIÓN ES OPTATIVA ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."³

9. CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** El objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que, para determinar si existe o no una oposición de criterios, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno, 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."⁴ y a la tesis P. XLVII/2009, también del Tribunal Pleno, de rubro:

³ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo V, junio de dos mil veintiuno, página cuatro mil quinientos veinte, con número de registro digital: 2023272, que dice: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU INTERPOSICIÓN ES OPTATIVA ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. En México el juicio contencioso administrativo federal se encuentra severamente afectado en su eficacia, pues es sistemático el incumplimiento a las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa por parte de las autoridades administrativas, a pesar de que se agote el procedimiento para su ejecución, previsto en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado que carece de verdaderos mecanismos coercitivos para hacer cumplir las sentencias de nulidad. Esto es, una sentencia estimatoria, que ya constituyó en definitiva un derecho subjetivo en favor del actor en un juicio contencioso administrativo federal, reviste el carácter de cosa juzgada que debe ser acatada a la brevedad, pues de lo contrario, se revictimiza al actor en el juicio contencioso administrativo federal. Entonces, una interpretación garantista del artículo 58, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el espíritu del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva a concluir que el recurso de queja previsto en la citada ley es optativo para el particular antes de acudir al juicio de amparo indirecto, a fin de que se cuente con un recurso efectivo para la ejecución de una sentencia estimatoria dictada en un juicio contencioso administrativo federal por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa."

⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, con número de registro digital: 164120, que dice: "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



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁵

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 que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

⁵ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, con número de registro digital: 166996, que dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA',



10. Conforme a estos criterios, para que exista la contradicción de tesis, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan satisfecho los extremos siguientes:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

B. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

11. Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que, aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que, a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada

sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y **previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones**, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."



modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

12. Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de esta Segunda Sala, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."⁶

13. Ahora, de los antecedentes y consideraciones descritos en el considerando que antecede, se advierte que **existe la contradicción de tesis** denunciada entre los criterios sostenidos por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de dos mil, página trescientos diecinueve, con número de registro digital: 190917, que dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."



14. Ciertamente, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito emitió su criterio en un recurso de queja promovido contra el desechamiento de una demanda de amparo, en la que se señaló como acto reclamado la omisión de dar cumplimiento a una sentencia que declaró la nulidad de una multa de tránsito; sobre lo cual consideró que, como lo había determinado el Juez de Distrito, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, establece el recurso de queja por omisión en la ejecución de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo que obligaba al quejoso, previamente a promover el juicio de amparo, a agotar ese medio de defensa.

15. En cambio, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver una contradicción de tesis derivada de asuntos en los que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto cuando se reclama la omisión de dar cumplimiento a una sentencia de nulidad, sostuvo que los particulares no están obligados, antes de promover el juicio de amparo, a interponer el recurso de queja regulado en el artículo 58, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado que el juicio administrativo no cuenta con un verdadero mecanismo coercitivo para la ejecución de sus sentencias y, en cambio, el juicio de amparo tiene medios más eficaces, ya que puede llegarse, incluso, a la configuración de tipos penales y la destitución del cargo del servidor público involucrado.

16. Así, se satisfacen las condicionantes para la existencia de la contradicción de tesis, habida cuenta de que:

A. En los fallos dictados por dichos órganos contendientes se abordó el mismo punto jurídico, a saber, si, previamente a promover el juicio de amparo indirecto para reclamar la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es necesario agotar el recurso de queja regulado en el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

B. Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Tribunal Colegiado de Circuito en contienda sostuvo que constituye un presupuesto de procedencia para el juicio de amparo que previamente se acuda a



ese medio de defensa ordinario, mientras que el Pleno de Circuito sostuvo que se trata de una instancia optativa, por lo que el gobernado puede acudir de manera inmediata al juicio constitucional.

17. Sin que sea óbice el hecho de que el Pleno de Circuito en contienda, al emitir su fallo, haya hecho un pronunciamiento general en cuanto a la totalidad de los supuestos de procedencia del recurso de queja que regula la fracción II del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues lo que subyace es que analizó posturas adoptadas en juicios de amparo en los que se reclamó una omisión de incumplimiento –a la que corresponde la queja prevista específicamente en el inciso a), numeral 3, de la citada porción normativa–, lo que revela un punto de choque en ese aspecto, toda vez que fue la hipótesis específica abordada también por el Tribunal Colegiado de Circuito contendiente y, por ende, respecto de la cual existe un pronunciamiento divergente.

18. Por tanto, sobre la base del estudio de la misma cuestión jurídica y a partir de lo aquí relatado, se configura la contradicción de criterios, **cuyo tema, se reitera, es determinar si, previamente a promover el juicio de amparo indirecto para reclamar la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es necesario agotar el recurso de queja regulado en el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

19. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que se desarrolla.

20. El artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección



por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte

"II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México; y,

"III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

21. Precepto constitucional que se encuentra reiterado –casi en idénticos términos– en el artículo 1o. de la Ley de Amparo,⁷ en cuanto indica que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por **normas generales, actos u omisiones de autoridad** que violen los derechos humanos reconocidos por la Constitución General y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte; que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal (ahora Ciudad de México); o que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando violen esos derechos humanos.

22. Así, se aprecia que el juicio de amparo es el procedimiento jurisdiccional en virtud del cual los gobernados están en aptitud de exigir la restitución de sus derechos humanos cuando sean transgredidos por actos de las autoridades o de particulares que realicen actos equivalentes a los de autoridad a partir de

⁷ "Artículo 1. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,

"III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley."



funciones que estén determinadas por una norma general; lo que revela que, por virtud de ese juicio, el particular puede exponer las violaciones que considere fueron cometidas contra sus derechos fundamentales –ya sea de manera directa o a través de la restricción de la soberanía de las entidades federativas, o de la invasión de la esfera de competencia de la autoridad federal–.

23. Cabe destacar que el artículo 107, fracción IV, de la Carta Magna⁸ establece una de las bases de procedencia del juicio de amparo indirecto, en la medida que consagra lo que doctrinariamente se conoce como el **principio de definitividad**, al señalar que si bien el juicio constitucional procede en contra de actos u omisiones de autoridades administrativas, una condición indispensable para la procedencia del amparo es que aquéllos ocasionen al gobernado un agravio que no se pueda reparar a través de algún medio de defensa legal, es decir, que en principio será obligatorio agotar cualquier instancia ordinaria a través de la cual se pueda reparar el agravio, dotando así a este juicio de un carácter evidentemente excepcional o extraordinario.

24. Mientras que la Ley de Amparo en concordancia con el Texto Constitucional, refleja este carácter extraordinario del juicio en diversos preceptos, entre los que adquiere relevancia su artículo 61, fracción XX, que establece que es improcedente "... contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, **que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio**

⁸ **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: ...

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, **y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa** siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución."



de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley."

25. Como se ve, la Carta Magna y la Ley de Amparo establecen que el gobernado estará exento de observar el mencionado principio de definitividad cuando en el medio de defensa o recurso ordinario de que se trate no se prevea la suspensión del acto reclamado (o se contemple sin los mismos alcances, con mayores requisitos o plazos que los que al efecto contempla la Ley de Amparo); así como cuando el acto reclamado carezca de fundamentación; cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución; o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

26. Y, en ese tenor, estos parámetros propios del principio de definitividad no pueden alterarse ni aplicarse de manera diversa a lo establecido por el legislador o de manera inconsistente con la naturaleza del juicio de amparo, desde luego, a partir de su carácter extraordinario.

27. Ahora, sobre estos medios de defensa ordinarios, no debe soslayarse que deben ser apreciados al tenor del artículo 17, párrafo segundo, de la Ley Fundamental que dispone que "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."; de lo que se infiere el derecho fundamental a tener un acceso efectivo a la administración de justicia, para lo cual no basta que se permita a los gobernados instar ante un órgano jurisdiccional, sino que el acceso sea efectivo en la medida en que el justiciable, de cumplir con los requisitos atinentes y justificados, pueda obtener una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado.



Siendo que ese derecho fundamental, a su vez, se conforma de los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, que han sido explicados en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, de esta Segunda Sala, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES."⁹

28. Principios que operan y, por ende, son exigibles durante todas las etapas que integran el juicio, esto es, tanto en la contenciosa (que abarca la instrucción y el dictado de la resolución o sentencia respectiva), como en la posterior identificada con la materialización de la indicada resolución o sentencia (que abarca el procedimiento para cumplirla).

⁹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de dos mil siete, página doscientos nueve, con número de registro digital: 171257, que dice: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. **De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;** 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales."



29. Y, en ese tenor, es evidente que el derecho de acceso a la justicia se integra también con la concreción del derecho decidido en el fallo respectivo, pues de nada sirve una sentencia incluso favorable a las pretensiones de un gobernado si no logra integrarse a su situación, lo que evidencia la relevancia del antepenúltimo párrafo del propio artículo 17 de la Constitución Federal, que dispone que **"... las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones"**.

30. En esa virtud, un juicio ordinario debe ser apreciado en su conjunto abarcando no sólo su trámite y sentencia, sino también su etapa de ejecución, pues así se infiere de la carga que el Constituyente Permanente impone a los legisladores federales y locales, en cuanto les ordena que deben establecer en las leyes que normen esos juicios las figuras, mecanismos o instancias necesarios para que, atendiendo a la independencia de los tribunales u órganos jurisdiccionales que los sustancian y resuelven, éstos puedan lograr la ejecución de sus decisiones.

31. Ahora, dada la litis a resolver, debe destacarse que el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Carta Magna¹⁰ contiene el fundamento constitucional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía y con facultades para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, de lo que se infiere que la finalidad es que se constituya como el órgano jurisdiccional ordinario con la potestad suficiente para configurar una pronta, expedita y efectiva impartición de justicia en materia administrativa. Y, para ese efecto, la legislación que lo rige, a saber, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 58, dispone lo siguiente:

¹⁰ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **dotado de plena autonomía para dictar sus fallos**, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares."



"Artículo 58. A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta ley, **éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:**

"I. La Sala Regional, la sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su presidente, en su caso, **requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia.** Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

"Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

"a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, **además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.**

"b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la sección o el Pleno **podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.**

"De persistir el incumplimiento, **se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio** de conformidad con lo establecido por el inciso a).

"c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.



"Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

"d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, **pondrá en conocimiento de la contraloría interna correspondiente los hechos**, a fin de ésta (sic) determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

"II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

"a) Procederá en contra de los siguientes actos:

"1. La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

"2. La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b), de esta ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

"3. Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

"4. Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

"La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.



"b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

"En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; **o bien, que procede el cumplimiento sustituto.**

"El Magistrado instructor o el presidente de la sección o el presidente del tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, **que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.**

"c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

"Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.

"d) Si la Sala Regional, la sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.



"e) Si la Sala Regional, la sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

"f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

"g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere. ..."

32. Como se observa, el legislador en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempló un mecanismo específico para lograr el pleno cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual está compuesto, por un lado, por un procedimiento oficioso mediante el cual la Sala respectiva requerirá a la demandada que informe sobre el cumplimiento de algún fallo, pudiendo, en caso de contumacia, multar a la autoridad o, incluso, requerirla por conducto de su superior jerárquico; comisionar a algún funcionario para que dé cumplimiento directo a la resolución, cuando la naturaleza del acto lo permita; y eventualmente poner en conocimiento de la contraloría interna correspondiente los hechos, a fin de que se determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

33. Por otro lado, **el precepto en estudio contempla, como parte de la etapa de cumplimiento de una sentencia de nulidad dictada en un juicio administrativo**, la posibilidad para el actor de promover un **recurso de queja** en los casos siguientes:

a. Contra la resolución que repita la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

b. En los casos en que la sentencia de nulidad haya obligado a la autoridad demandada a reponer un procedimiento o a emitir una nueva resolución en



una instancia oficiosa, contra la resolución emitida y notificada después de concluido el plazo que al efecto les otorga la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en sus artículos 52 y 57, fracción I, inciso b).

c. Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.

d. Contra el incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

34. Adquiere relevancia el supuesto previsto en el inciso c) que antecede, es decir, la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia de nulidad, dentro de cuyo procedimiento el tribunal ordenará a la autoridad a quien se impute el incumplimiento que rinda un informe dentro del plazo de cinco días, en el que justificará el acto que provocó la queja; hecho lo cual la Sala Regional, la sección o el Pleno que corresponda, resolverá dentro de los cinco días siguientes, **pudiendo multar a la demandada y requerirla nuevamente para que acate la resolución de que se trate bajo el apercibimiento de otras multas, informar a su superior jerárquico e, incluso, llegar a declarar el cumplimiento sustituto del fallo en caso de que sea procedente.**

35. En efecto, a través del informe sobre el incumplimiento denunciado, la autoridad demandada podrá comunicar si efectivamente existe o no ese incumplimiento, las medidas que esté preparando o que haya adoptado para acatar la sentencia de nulidad, las razones que justifiquen el retraso o, más aún, la imposibilidad que tenga para materializar la indicada sentencia. Y, una vez valorados los elementos que la autoridad aporte –desde luego, en conjunto con los que haga llegar la parte actora–, la Sala, la sección o el Pleno que corresponda podrán determinar:

- Si efectivamente se configura una actitud contumaz o, por el contrario, la sentencia de nulidad se encuentra al menos en vías de cumplimiento.
- Si existe una razón que justifique un retraso o, incluso, precisar y aclarar a la autoridad los efectivos alcances que tiene el fallo.
- Si se configura una imposibilidad material para cumplir la sentencia y, por ende, proceda el cumplimiento sustituto.



- Si determina que existe una actitud contumaz, podrá multar a la demandada y requerirla nuevamente para que acate la resolución de que se trate bajo el apercibimiento de otras multas, e informar al superior jerárquico.

36. Así, se aprecia que el medio de defensa en análisis forma parte del procedimiento que el legislador previó para lograr el cumplimiento de las sentencias de nulidad dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, más aún, constituye una instancia apta al efecto, pues prevé mecanismos consistentes con esa finalidad y que están a cargo del propio órgano jurisdiccional; sobre lo cual es aplicable, en su contenido sustancial, la tesis 2a. LXXIX/2013 (10a.), de esta Segunda Sala, de título y subtítulo: "QUEJA RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), SUBINCISO 4, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE LA PREVÉ, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PLENA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS."¹¹

¹¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XXIV, Tomo 3, septiembre de dos mil trece, página mil ochocientos cincuenta y ocho, con número de registro digital: 2004564, que dice: "QUEJA RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), SUBINCISO 4, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE LA PREVÉ, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PLENA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS. El precepto citado no viola el principio de plena ejecución de las sentencias previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordena que las leyes establecerán los medios necesarios para la plena ejecución de las resoluciones dictadas en un juicio, ya que si bien prevé que la queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, ello no se traduce en que el legislador no haya fijado reglas tendentes a lograr la plena ejecución de las resoluciones dictadas en un juicio contencioso, pues de un análisis integral del capítulo IX denominado 'Del cumplimiento de la sentencia y de la suspensión', del título II intitulado 'De la sustanciación y resolución del juicio', de la citada ley, se advierte que se fijaron reglas que tienen como objetivo lograr la ejecución de las sentencias que ahí se dicten; así, su artículo 57 enumera el procedimiento a seguir por la autoridad jurisdiccional para obligar a las autoridades demandadas a cumplir con una sentencia dictada en un juicio de nulidad, señalando los actos concretos a realizar y los plazos para ello; y el diverso 58 prevé el procedimiento que ha de observarse para el cumplimiento de las sentencias una vez vencido el plazo contenido en el artículo 52 de la misma ley, es decir, el de 4 meses contados a partir de que la sentencia quede firme, supuesto en el cual se ordena que ello puede lograrse de oficio o a petición de parte por medio de la interposición del recurso de queja. Lo descrito corrobora que en el señalado ordenamiento existen reglas para la plena ejecución de las sentencias dictadas en ese proceso."



37. Ciertamente, el hecho de que, a pesar de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa aplique las medidas propias de este recurso de queja, se configuren casos en los que la autoridad demandada incurra en incumplimiento, esto es, adopte una actitud que implique desacato, no revela de suyo que el juicio administrativo no cuenta con un verdadero mecanismo coercitivo para la ejecución de sus sentencias, o que se trate de un medio de defensa ineficaz por sólo prever la posibilidad de imponer multas, dar vista a los superiores jerárquicos y a la contraloría interna de la dependencia correspondiente.

38. Al contrario, estos mecanismos están desarrollados, por una parte, para aclarar y agilizar los alcances del fallo jurisdiccional y, por otra, conminar a la autoridad a realizar la conducta necesaria para lograr la satisfacción de derechos; siendo que el hecho de que el juicio de amparo permita aplicar medidas más duras (como lo es la configuración de tipos penales y la destitución del cargo del servidor público involucrado), no implica la inutilidad de los mecanismos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, incluyendo el recurso de queja por omisión en el cumplimiento.

39. Incluso, resulta lógico que, para el juicio de amparo, como medio de impugnación extraordinario, el legislador haya establecido sanciones más severas; las cuales, aplicadas cuando el acto reclamado se constituya por el incumplimiento de una sentencia de nulidad, resultan hasta adecuadas en virtud de un criterio ascendente, pues en la medida en que la autoridad continúe con su contumacia, deberá enfrentar consecuencias rigurosas.

40. Además, **sostener que para lograr la ejecución de una sentencia de nulidad la vía idónea es acudir al juicio de amparo, implica de facto desconocer y anular las reglas concienzudamente establecidas por el legislador para la plena ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, más aún, generar que el juicio constitucional se convierta en el medio inmediato de cumplimiento de las decisiones adoptadas en el juicio administrativo, lo que es inadmisibles**, pues ello implicaría soslayar que el juicio de amparo es de naturaleza extraordinaria.

41. Por tanto, frente a la omisión de incumplimiento de una sentencia de nulidad, el gobernado debe interponer el recurso de queja a que se refiere el



artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque constituye un medio de defensa en virtud del cual dicha abstención puede ser corregida, pues, por su conducto, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con elementos coercitivos concretos para obligar a la autoridad demandada a dar cumplimiento al fallo anulatorio, que es lo que pretende en última instancia el peticionario de amparo.

42. Sin que sea óbice el hecho de que el legislador establezca que el afectado "podrá ocurrir en queja", dado que dicho vocablo no alude a una potestad o libertad del gobernado para decidir libremente si promueve ese medio de defensa o acude a la instancia constitucional, sino que se refiere al establecimiento o creación de un mecanismo para conseguir el cumplimiento de lo decidido en el juicio administrativo y a la posibilidad de recurrir o no el acto de incumplimiento respectivo. Sirve de apoyo el criterio sostenido por la Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 148/2007, de rubro: "RECURSOS ORDINARIOS. EL EMPLEO DEL VOCABLO 'PODRÁ' EN LA LEGISLACIÓN NO IMPLICA QUE SEA POTESTATIVO PARA LOS GOBERNADOS AGOTARLOS ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO."¹²

43. Sobre todo porque, en el caso en análisis, no se actualiza alguna excepción al referido principio de definitividad, puesto que el acto reclamado no es de aquéllos que carezcan de fundamentación, no conlleva violaciones directas a la Carta Magna, el recurso de trato no se encuentra previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia, y éste forma parte de un juicio dentro del cual está prevista la figura de la suspensión con los mismos alcances y sin mayores plazos o requisitos que los que al respecto prevé la Ley de Amparo.

¹² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, enero de dos mil ocho, página trescientos cincuenta y cinco, con número de registro digital: 170455, que dice: "RECURSOS ORDINARIOS. EL EMPLEO DEL VOCABLO 'PODRÁ' EN LA LEGISLACIÓN NO IMPLICA QUE SEA POTESTATIVO PARA LOS GOBERNADOS AGOTARLOS ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO. Si la ley que regula el acto reclamado permite recurrirlo a través de un determinado medio de impugnación utilizando en su redacción el vocablo 'podrá', ello no implica que sea potestativo para los gobernados agotarlo antes de acudir al juicio de amparo, pues dicho término no se refiere a la opción de escoger entre un medio de defensa u otro, sino la posibilidad de elegir entre recurrir o no la resolución respectiva, supuesto este último que traería consigo el consentimiento tácito."



44. En efecto, como se ha visto, el recurso de queja en comento está previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, específicamente en su artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, **lo que basta para que exista certeza de que fue directamente el legislador –y no la autoridad administrativa en alguna norma reglamentaria– quien lo estableció como medio de defensa** en contra del incumplimiento de las sentencias de nulidad dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, por ende, no se actualiza la respectiva hipótesis de excepción al principio de definitividad.

45. Asimismo, no debe soslayarse que, como se explicó en párrafos precedentes, la instancia seguida ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa constituye un juicio que, en términos del artículo 17 de la Constitución Federal, abarca desde la etapa de instrucción, pasando por el dictado de la sentencia y hasta el procedimiento de cumplimiento; por lo que una vez que el particular decide someter su controversia al indicado medio de defensa ordinario, queda obligado a agotarlo en su integridad. Máxime que **en el indicado proceso legal se encuentra contemplada la figura de la suspensión con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo y sin exigir mayores requisitos para ello ni plazo incrementado para el otorgamiento de la suspensión provisional**, según lo ha resuelto esta Segunda Sala en las tesis jurisprudenciales 2a./J. 27/2016 (10a.), 2a./J. 19/2015 (10a.) y 2a./J. 130/2013 (10a.), de títulos y subtítulos: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CONFORME A LA LEY DE AMPARO, EN ESENCIA, SON IGUALES A LOS QUE SE OTORGAN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.",¹³ "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y

¹³ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo II, marzo de dos mil dieciséis, página mil ciento noventa y cuatro, con número de registro digital: 2011289, que dice: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CONFORME A LA LEY DE AMPARO, EN ESENCIA, SON IGUALES A LOS QUE SE OTORGAN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Ley de Amparo prevé la obligación del juzgador de fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo



ADMINISTRATIVA. EL PLAZO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES EQUIVALENTE AL PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO, PARA EFECTOS DE LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."¹⁴ y "PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (REFORMADO MEDIANTE

cumplimiento dependa que la medida suspensiva siga surtiendo efectos. En tanto que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ordena que el Magistrado instructor determine la situación en que habrán de quedar las cosas cuando concede la suspensión, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal hasta que se dicte sentencia firme. Esta última prevención no es menor al postulado por la Ley de Amparo, relativo a la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a la suspensión definitiva, que se traduce en restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho presuntamente violado en tanto se dicta sentencia definitiva, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible, pues ambos alcances tienden a preservar la materia del juicio y a restituir provisionalmente en el derecho violado al inconforme hasta que se dicte sentencia definitiva. Con ello, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo para otorgar la medida cautelar, pues un análisis comparativo entre ambas legislaciones evidencia que tanto en el juicio contencioso administrativo, como en el de amparo, para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, se exigen requisitos esencialmente iguales, pues en ambos casos debe preceder la solicitud respectiva, sin que exista afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público, así como acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación, además de concurrir similitud en lo relativo a la obligación del solicitante de otorgar garantía cuando la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, así como en los casos en que la suspensión quedará sin efectos, y ser coincidentes en señalar que ésta se tramitará por cuerda separada y podrá pedirse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

¹⁴ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de dos mil quince, página setecientos ochenta y tres, con número de registro digital: 2008807, que dice: "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL PLAZO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES EQUIVALENTE AL PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO, PARA EFECTOS DE LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). La fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal señala que en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean, se puedan suspender los efectos de los actos reclamados con los mismos alcances de la ley reglamentaria, '... y exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional'. En consonancia con lo anterior, la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente



DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE DICIEMBRE DE 2010) NO ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LA ABROGADA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.¹⁵

cuando proceda algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual los actos reclamados puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes respectivas se suspendan los efectos de dichos actos con los mismos alcances y requisitos que los que la misma ley consigna para conceder la suspensión definitiva, '... ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional ...'. Ahora bien, de las normas anteriores se deduce que los conceptos jurídicos que utiliza tanto la Constitución como la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consistentes en: 1) los alcances; 2) los requisitos; y, 3) los plazos; son tres aspectos diferenciados que deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad, sin que deba confundirse la forma de apreciar la exigibilidad de cada uno de ellos, pues mientras que los requisitos para otorgar dicha medida cautelar constituyen una carga procesal que debe satisfacer el demandante, los otros dos factores, es decir, los alcances y los plazos, no tienen tal característica, toda vez que se trata de condiciones que deben observar las autoridades encargadas de concederla o negarla, y por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares. Por su parte, el artículo 28, fracción III, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que 'El Magistrado instructor deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud'; lo cual significa que el tiempo que tome al Magistrado instructor para proveer sobre la suspensión, no es un requisito para otorgar esta medida cautelar, en tanto que ni siquiera es una fatiga procesal que deba cumplir el demandante, sino más bien, una obligación impuesta al tribunal para brindar eficaz y oportunamente sus servicios. Consecuentemente, si a partir de la presentación de la demanda de nulidad, hay la posibilidad de que de inmediato se ordene la paralización de los actos enjuiciados, no hay motivo para afirmar que la legislación rectora de la jurisdicción contenciosa administrativa federal prevea mayores plazos que los de la Ley de Amparo para dictar el mandato suspensivo, toda vez que si bien de acuerdo con el artículo 112 de este ordenamiento, el Juez de Distrito debe proveer sobre la admisión de la demanda dentro del plazo de veinticuatro horas, la única diferencia entre uno y otro ordenamiento es que, para el amparo, el plazo para proveer sobre la suspensión se expresó en horas (24) y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se determinó en días (al día hábil siguiente); pero en ambos casos con un sentido temporal prácticamente equivalente, porque conforme los dos ordenamientos lo que se procuró fue que entre la presentación de la demanda y el acuerdo que la admita, y en su caso provea sobre la suspensión, solamente transcurra un día como límite, y si bien conforme a este examen comparativo, en algunos casos, el Magistrado instructor podría demorar su dictado con unas horas más de diferencia, debe tenerse en cuenta que el propósito del mandato constitucional es que se actúe con una celeridad semejante a la que exige la Ley de Amparo, mas no que el texto de ésta se repita en todos los demás ordenamientos, pues aun dentro del juicio constitucional se producen situaciones que demoran excepcionalmente la respuesta de la petición de suspender el acto reclamado."

¹⁵ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de dos mil trece, página mil cuatrocientos cuarenta y seis, con número de registro digital: 2004553, que dice: "PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE DICIEMBRE DE 2010) NO ESTABLECE MAYO-



46. Y, en esos términos, es que debe estimarse colmado el requisito de trato, porque en el juicio tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si está prevista en términos generales esa medida cautelar, aun cuando ésta proceda contra el acto impugnado y no propiamente contra la omisión de cumplir la sentencia de nulidad, pues los actos relativos a la ejecución de una sentencia que constituye cosa juzgada, no pueden concebirse de manera autónoma, independiente o aislada del procedimiento jurisdiccional de origen del que deriva, es decir, que no se puede soslayar el hecho de que la omisión reclamada es secundaria o accesorio al acto impugnado en el juicio y respecto del cual se declaró la nulidad en la sentencia cuyo incumplimiento constituye la materia de la litis.

47. Máxime que la figura de la suspensión, aun cuando opera sobre la problemática de origen que lleva al particular a promover el juicio administrativo, genera que los perjuicios ocasionados por el acto impugnado sean paralizados hasta que se resuelve en definitiva el asunto, siendo que, en ese tenor, esos efectos paralizadores abarcan, incluso, hasta la etapa de cumplimiento en dicho juicio, pues ese alcance protector no desaparece, sino que se prolonga hasta la reparación definitiva que ocurre, precisamente, cuando se ejecuta plenamente la sentencia de nulidad.

48. Así, no se puede llegar al extremo de exigir que, además de la suspensión que prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,

RES REQUISITOS QUE LA ABROGADA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO. El citado artículo dispone que la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado debe presentarse por el actor o su representante legal en cualquier etapa del juicio, y que ésta se concederá si no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, además de que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con esa ejecución. Asimismo, contempla su concesión en caso de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos; si se trata de posibles afectaciones no estimables en dinero, la medida cautelar se concede fijándose discrecionalmente la garantía, y si pudiera causar daños o perjuicios a terceros, si se otorga garantía para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que se cause. De ahí que el citado precepto legal no establece mayores requisitos que la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, para conceder la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado y, por consiguiente, atento al principio de definitividad, el juicio de amparo indirecto promovido contra actos de autoridades administrativas es improcedente si previamente no se agota el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."



deba existir también una medida cautelar específica e independiente contra el incumplimiento de la sentencia que declaró su nulidad, pues ello no es lógico en el contexto integral del juicio contencioso, debiendo insistirse en que lo jurídicamente relevante es que el agravio que en contra de la actora generó el acto impugnado, sí es susceptible de ser paralizado por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo que, desde luego, en el caso de obtener una sentencia estimatoria, se prolongará hasta que ésta se ejecute, es decir, se materialice en la situación del particular.

49. A mayor abundamiento, es de destacarse que, aun cuando el incumplimiento a una sentencia de nulidad es un acto atribuible de manera directa a la autoridad –desde luego, a la que fungió como demandada en el juicio administrativo o a aquélla con facultades para ejecutarla–, lo cierto es que se trata de un acto que ocurre en una instancia jurisdiccional, específicamente, en la etapa de cumplimiento. Por lo que resulta razonable que el actor queda obligado a recorrer todas y cada una de sus instancias, tanto para obtener la suspensión de lo impugnado como para conseguir la ejecución de la sentencia que evidenció su ilegalidad; sobre todo porque no es viable abandonar la vía ordinaria en la etapa de cumplimiento y saltar de manera inmediata, para lograr éste, a la vía extraordinaria.

50. Luego, debe concluirse que tampoco se actualiza el supuesto de excepción al principio de definitividad vinculado con la ausencia de una medida suspensiva con los mismos alcances y sin mayores plazos o requisitos que los que al respecto prevé la Ley de Amparo.

51. Por otra parte, el incumplimiento de una sentencia de nulidad tiene la naturaleza de una abstención y, en consecuencia, **no puede considerarse como un acto carente de fundamentación**, ya que la exigencia de fundamentar, que está prevista desde el texto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere, evidentemente, a actuaciones, es decir, a actos realizados formal y materialmente por la autoridad. Así, el principio de definitividad cuando se reclame ese incumplimiento a una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que, se insiste, constituye una actitud de omisión, no puede ser apreciado como un acto respecto del cual pueda exigirse fundamentación y, en ese tenor, no se actualiza la hipótesis de excepción respectiva.



52. Finalmente, es de destacarse que el incumplimiento a una sentencia de nulidad no puede ser considerado como una violación directa a la Constitución Federal, porque se trata de un acto comprendido en una instancia jurisdiccional, específicamente en la etapa de ejecución, por lo que no puede apreciarse como un acto aislado o independiente del juicio sino que, al contrario, su validez depende de las reglas establecidas en la legislación ordinaria a efecto de lograr la materialización de los fallos respectivos.

53. Así, aun cuando el quejoso alegue violaciones a preceptos constitucionales, lo cierto es que sus planteamientos no pueden tener la calidad de violaciones directas a la Carta Magna, pues, al tratarse de una omisión dentro del juicio administrativo, la falta de atención a lo ahí resuelto y las irregularidades planteadas se vinculan en principio con la inobservancia de las disposiciones que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla para hacer cumplir las sentencias dictadas en el juicio de nulidad —especialmente a su artículo 57 conforme al cual las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada están obligadas a acatarlas—, y sólo de manera indirecta se traducirían en una transgresión a la Ley Fundamental.

54. En atención a todo lo hasta aquí expuesto, debe concluirse que, **previamente a promover el juicio de amparo indirecto para reclamar la omisión de cumplir una sentencia de nulidad dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el gobernado debe necesariamente interponer el recurso de queja que prevé el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**, toda vez que se trata de un medio de defensa previsto expresamente para combatir ese incumplimiento y es adecuado para lograr su reparación o modificación, además de que respecto de él no se configura alguna de las hipótesis de excepción al principio de definitividad que rige al juicio constitucional.

55. SEXTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), NUMERAL 3, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAME EL INCUMPLIMIENTO DE



UNA SENTENCIA DE NULIDAD DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes sobre un mismo punto de derecho, dado que frente al reclamo de la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad, uno de ellos sostuvo que constituye un presupuesto de procedencia para el juicio de amparo que previamente se interponga el recurso de queja regulado en el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mientras que el otro estableció que se trata de una instancia optativa, por lo que el afectado puede acudir de manera inmediata al juicio constitucional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, previamente a promover el juicio de amparo indirecto para reclamar la omisión de cumplir una sentencia de nulidad dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el particular debe necesariamente interponer el recurso de queja que establece el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Justificación: El indicado recurso de queja constituye el medio de defensa previsto expresamente por el legislador para combatir la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad y, más aún, constituye una instancia apta para lograr su reparación o modificación, pues prevé mecanismos consistentes con esa finalidad y adecuados para lograrla a cargo del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como son la revisión de la actitud desplegada por la autoridad en relación con ese cumplimiento, la posibilidad de fijar los alcances precisos de la declaración de nulidad e, incluso, la de resolver que existe imposibilidad para ejecutar el fallo y que, por ende, procede el cumplimiento sustituto, además de la aplicación de multas sucesivas en caso de contumacia y la comunicación de ésta al superior jerárquico del servidor público involucrado y a la contraloría interna que le corresponda. De ahí que, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ese medio ordinario de defensa debe ser agotado, sobre todo porque no se configura alguna de las hipótesis de excepción al principio de definitividad que rige al juicio constitucional, puesto que el acto reclamado no es de aquellos que puedan carecer de fundamentación, no conlleva violaciones directas a la Constitución Federal, el recurso de queja se encuentra previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administra-



tivo y forma parte de un juicio que prevé la figura de la suspensión con los mismos alcances y sin mayores plazos o requisitos que los que al respecto prevé la Ley de Amparo.

Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—**Existe** la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, dese la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/168 A (10a.), 2a./J. 27/2016 (10a.) y 2a./J. 19/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas, 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas y 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), NUMERAL 3, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAME EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes sobre un mismo punto de derecho, dado que frente al reclamo de la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad, uno de ellos sostuvo que constituye un presupuesto de procedencia para el juicio de amparo que previamente se interponga el recurso de queja regulado en el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mientras que el otro estableció que se trata de una instancia optativa, por lo que el afectado puede acudir de manera inmediata al juicio constitucional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, previamente a promover el juicio de amparo indirecto para reclamar la omisión de cumplir una sentencia de nulidad dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el particular debe necesariamente interponer el recurso de queja que establece el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Justificación: El indicado recurso de queja constituye el medio de defensa previsto expresamente por el legislador para combatir la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad y, más aún, constituye una instancia apta para lograr su reparación o modificación, pues prevé mecanismos consistentes con esa finalidad y adecuados para lograrla a cargo del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como son la revisión de la actitud desplegada por la autoridad en relación con ese cumplimiento, la posibilidad de fijar los alcances precisos de la declaración de nulidad e, incluso, la de resolver que existe imposibilidad para ejecutar el fallo y que, por ende, procede el cumplimiento sustituto, además de la aplicación de multas sucesivas en caso de contumacia y la comunicación de ésta al superior jerárquico del servidor público involucrado y a la contraloría interna



que le corresponda. De ahí que, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ese medio ordinario de defensa debe ser agotado, sobre todo porque no se configura alguna de las hipótesis de excepción al principio de definitividad que rige al juicio constitucional, puesto que el acto reclamado no es de aquellos que puedan carecer de fundamentación, no conlleva violaciones directas a la Constitución Federal, el recurso de queja se encuentra previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y forma parte de un juicio que prevé la figura de la suspensión con los mismos alcances y sin mayores plazos o requisitos que los que al respecto prevé la Ley de Amparo.

2a./J. 14/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 306/2021. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito. 9 de febrero de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis y criterio contendientes:

El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 17/2019, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/168 A (10a.), de rubro: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU INTERPOSICIÓN ES OPTATIVA ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", 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 V, junio de 2021, página 4520, con número de registro digital: 2023272; y,

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 403/2019.

Tesis de jurisprudencia 14/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dos de marzo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril 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 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 LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CIENTO NOVENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE "... POR EL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, ... DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE



DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 60, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO").

IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN SU PERJUICIO.

V. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE SE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CIENTO NOVENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE "... EL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, ... DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 60, FRACCIÓN II, 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 DE-



RECHOS QUE YA HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CIENTO NOVENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE "... POR EL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, ... DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 60, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO").

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SETENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO CIENTO NOVENTA Y CUATRO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN DEBERÁ CUBRIRSE "... POR EL H. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, ... DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 60, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 19 DE ENERO DE 2022. PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIOS: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO Y CLAYDE A. SALDÍVAR ALONSO.



Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecinueve de enero de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 64/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Judicial del Estado de Morelos.** Por escrito depositado el trece de mayo de dos mil veintiuno mediante buzón judicial y registrada el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Rubén Jasso Díaz, quien se ostentó como el **Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, ambos del Estado de Morelos**, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario de Gobierno, todos de la citada entidad, **solicitando la invalidez del Decreto Número Mil Noventa y Cuatro (1094), por el que se concede pensión por invalidez a un trabajador, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos**, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la parte actora explicó que, mediante el decreto impugnado, el Congreso Local concedió una pensión por invalidez a un trabajador del Poder Judicial del Estado de Morelos y, para ese efecto, determinó que la pensión deberá cubrirse al cincuenta y siete por ciento (57%) del último salario del trabajador hasta antes de la invalidez y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

3. En este sentido, la parte demandante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. Que el decreto impugnado **invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado**, reconocidas en los



artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución General, ya que el Poder Legislativo demandado determinó de manera unilateral conceder la pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local.

b. En concreto, la parte actora refiere que en el artículo 2o. del decreto impugnado –en el que se determinó que la pensión debe cubrirse al cincuenta y siete por ciento (57%) del último salario del trabajador y será cubierta por el Poder Judicial del Estado–, el Congreso Local dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial Local, sin haberle dado intervención alguna y sin determinar de manera expresa la fuente de pago, o bien, con cargo a qué partida del presupuesto para el ejercicio fiscal se va a realizar el pago.

c. Asimismo, el demandante arguye que el Poder Legislativo demandado impone la obligación de pagar la pensión "*a partir del día siguiente a la separación de las labores*" del beneficiario, lo que implica disponer de un presupuesto que ya se agotó, dado que el beneficiario no se separó de sus labores en dos mil veintiuno, año de la emisión del decreto.

d. En el caso particular, sostiene que no se asignó una partida especial para el pago del decreto y, por ello, existe un impedimento legal y constitucional para realizarlo, en tanto la Constitución Local dispone que no se podrá ejecutar pago alguno si no está comprendido en el presupuesto respectivo.

e. Que el proceder del Congreso del Estado se aparta de los principios reconocidos en el artículo 17, párrafo quinto, y 116, fracción III, de la Constitución General, pues no se justifica la razón por la que una autoridad ajena al Poder Judicial ha de evaluar si los trabajadores de ese Poder cumplen los requisitos de ley para ser beneficiarios de una pensión.

f. Incluso, que el artículo 3o. del decreto impugnado ordena al Poder Judicial del Estado de Morelos la forma del cálculo para el pago de la pensión; sin embargo, desde los ejercicios fiscales dos mil quince a dos mil veintiuno no se han asignado incrementos al presupuesto de egresos, por lo que los recursos financieros son insuficientes para cubrir el pago de la pensión.



g. Finalmente, el Poder Judicial del Estado de Morelos aduce que si bien el Congreso del Estado aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, lo hizo autorizando una cantidad que no corresponde al cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable que le corresponde al Poder Judicial y sin contemplar el pago específico y especial para cubrir la pensión del decreto controvertido.

h. En síntesis, el Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el Decreto Número Mil Noventa y Cuatro (1094) por el que se concede pensión por invalidez a un trabajador, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, por considerar que **ese decreto vulnera la independencia judicial y la autonomía financiera del Poder Judicial Local**, al tratarse de una pensión en la que otro Poder (Congreso del Estado) determina que debe ser cubierta con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 64/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Posteriormente, mediante proveído de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor previno al actor a efecto de que aclarara si, además del Decreto Número Mil Noventa y Cuatro, por el que se concede pensión a un trabajador, controvertía el diverso decreto seiscientos sesenta y uno, relativo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veinte.

6. Transcurrido el plazo otorgado a efecto de que el actor desahogara la prevención sin que lo haya realizado, mediante acuerdo de veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió** a trámite la demanda de controversia constitucional, sin perjuicio de los motivos de improcedencia que, de manera fehaciente, pudieran acreditarse al momento de dictar sentencia.

7. Asimismo, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes ordenó emplazar a efecto de que formularan su contestación. Finalmente, dio



vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería del Gobierno Federal para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación o a su esfera competencial conviniera.

8. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Mediante escrito digital presentado vía electrónica a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SESCJN) el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, con la firma electrónica certificada de Samuel Sotelo Salgado, quien se ostentó como consejero jurídico del Estado de Morelos, el Poder Ejecutivo de dicha entidad dio contestación a la demanda señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. La controversia constitucional es **improcedente**, porque el Poder Judicial actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combatan por vicios propios los actos de promulgación y de publicación atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado.

b. Con base en la reforma constitucional que otorga autonomía financiera al Poder Judicial del Estado de Morelos, el Congreso Local asigna una partida equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7%) del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual; de ahí que el actor está en condiciones de cubrir el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados, toda vez que anualmente cuenta con la certeza de un porcentaje fijo en el presupuesto, cuyo monto incrementará en la medida en que haga dicho gasto.

c. En tal virtud, el Poder Judicial tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado; para lo cual invoca la tesis P./J. 5/2011, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. AUN CUANDO LAS AUTORIDADES PUEDAN SOLICITAR UNA AMPLIACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA ACATARLAS TAMBIÉN ESTÁN OBLIGADAS A INSTRUMENTAR SIMULTÁNEAMENTE, PARA ESE FIN, MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS Y ADECUACIONES DE LAS PARTIDAS QUE LO INTEGRAN."

d. Por lo que hace al ejercicio fiscal dos mil veintiuno, sostiene que el Poder Judicial actor cuenta con los recursos necesarios para hacer frente a los pagos que



por pensiones le corresponden realizar, pues en el presupuesto de egresos del Estado para el citado ejercicio fiscal se autorizó la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), que deberá utilizar para todas las obligaciones financieras, laborales y de seguridad social, así como las derivadas de pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, la capacitación de recursos humanos y demás obligaciones que deba cumplir.

e. El Ejecutivo Local no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que tiene el actor para con sus extrabajadores; en todo caso, corresponde al Poder Judicial del Estado instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partes que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones que, por mandato constitucional, le corresponden. Máxime que no existe una ilimitada suficiencia de recursos económicos, sino que el presupuesto es producto de la recaudación y tiene un techo el cual delimita su distribución anualmente.

9. Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos. Mediante escrito depositado en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinte de agosto de dos mil veintiuno y recibido el veintitrés de agosto siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, José Luis Galindo Cortez, ostentándose como vicepresidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo de dicha entidad, señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. La demanda resulta **improcedente** pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial Estatal y, en esa medida, **carece de interés legítimo**. Esto se afirma porque el Congreso Local no pretende ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del actor mediante la expedición del decreto impugnado, sino que, por el contrario, el Congreso cuenta con las facultades constitucionales y legales para expedir los citados decretos.



b. Los trabajadores del Estado de Morelos (o sus beneficiarios) tienen derecho a disfrutar de una pensión que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con las que hayan celebrado convenio.

c. Además de dicha pensión, los trabajadores (entre los que se encuentran los del Poder Judicial Local) también tienen derecho a otra pensión que se otorga mediante decreto expedido por el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil; en tal sentido, es la citada ley la que faculta al Congreso para otorgar el decreto de pensión impugnado.

d. Resultan infundados los conceptos de invalidez, en virtud de que el Congreso del Estado aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en cuyo artículo décimo octavo se previó en favor del Tribunal Superior de Justicia la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.) de los cuales \$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) son para el pago de pensiones.

e. Cabe señalar que dicha cantidad se asignó tomando en cuenta el monto total para el pago de pensiones correspondiente al dos mil diecinueve, solicitado por la entonces Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, el que ascendía a \$39'659,073.44 (treinta y nueve millones seiscientos cincuenta y nueve mil setenta y tres pesos 44/100 M.N.).

f. Como podrá advertirse, entre el monto total para el pago de pensiones correspondiente al dos mil diecinueve y el asignado para el dos mil veinte (sic), existe un excedente de \$30'340,926.56 (sic) (treinta millones trescientos cuarenta mil novecientos veintiséis pesos 56/100 M.N.), cantidad suficiente para que el actor cumpla con el pago de la pensión motivo del presente juicio.

g. Por tanto, el Congreso del Estado no dispone de los recursos presupuestales de otro Poder ya que, de manera previa, se otorgaron los suficientes.

h. Por otra parte, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, se asignó al Poder Judicial la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil



pesos 00/100 M.N.) para el pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos; por lo que el Poder Legislativo otorgó los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva.

10. Contestación de la demanda del secretario de Gobierno del Estado de Morelos. Mediante oficio depositado en la oficina de correos de la localidad el veinte de agosto de dos mil veintiuno y recibido el veinticinco siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Pablo Héctor Ojeda Cárdenas, ostentándose como secretario de Gobierno del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda, señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. La controversia constitucional es **improcedente**, pues el Poder Judicial actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata por vicios propios el acto de publicación atribuido al secretario de Gobierno.

b. En ninguna circunstancia el acto de publicación del decreto impugnado que se atribuye al secretario de Gobierno invade el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas en favor del Poder Judicial actor; en consecuencia, carecen de sustento jurídico los conceptos de invalidez por cuanto el acto efectuado por la autoridad que se representa.

11. Manifestaciones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería del Gobierno Federal. Ninguna de dichas instituciones emitió opinión en el presente asunto.

12. Alegatos. No se formularon en esta controversia constitucional, como puede advertirse en el acta de audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos celebrada el once de octubre de dos mil veintiuno.

13. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el once de octubre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria, en la que, en términos del artículo 34 del citado ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y, como no se formularon alegatos, se determinó **el cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.



14. **Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, el treinta de noviembre de dos mil veintiuno se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

I. COMPETENCIA

15. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General;² 10, fracción I,³ y 11, fracción V,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,⁵ del reglamento interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Número 5/2013,⁶ de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."

² **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

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

⁵ **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente reglamento interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales."



16. Lo anterior, en relación con el artículo quinto transitorio del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece: "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio".

17. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

18. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,⁷ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

19. En la demanda, de manera destacada el actor solicita la invalidez de los artículos 1o., 2o. y 3o. del Decreto Número Mil Noventa y Cuatro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, por el que el Poder Legislativo de dicha entidad concede pensión por invalidez a un trabajador del Poder Judicial Local, con cargo al presupuesto de ese Poder, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica.

20. El contenido de los citados artículos establece el cálculo del monto base de la pensión, su incremento e integración en los términos siguientes:

⁶ **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

⁷ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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



"**Artículo 1o.** Se concede pensión por Invalidez al ... [trabajador], quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos a través del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Oficial judicial 'B' adscrito al Juzgado Civil del Octavo Distrito Judicial con Residencia en Xochitepec."

"**Artículo 2o.** La cuota mensual de la pensión decretada deberá cubrirse a razón del 57% del último salario que el trabajador venía percibiendo hasta antes de la invalidez de conformidad con el artículo 60, fracción II último párrafo de la Ley del Servicio Civil del Estado; por el H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, a partir del día siguiente a la separación de sus labores. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55 y 60, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado."

"**Artículo 3o.** El porcentaje y 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 vigente, dicha pensión se integrará por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la ley mencionada."

21. No obstante, de la lectura del único concepto de invalidez que se hizo valer se advierte que el actor se duele, esencialmente, de que el decreto impugnado invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, ya que el Poder Legislativo demandado determina de manera unilateral conceder pensión con cargo al presupuesto del actor, sin brindarle intervención alguna y sin determinar de manera expresa la fuente de pago o, bien, con cargo a qué partida del presupuesto se realizará.

22. Tal determinación, en realidad, se encuentra contenida en el **artículo 2o. del Decreto Número Mil Noventa y Cuatro**, en el que se establece que la cuota mensual decretada por motivo de la pensión deberá cubrirse a razón del cincuenta y siete por ciento (57%) del último salario que el trabajador percibía, y que el pago de la pensión deberá ser realizado mensualmente con cargo al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Morelos.



23. Por tanto, en esta controversia constitucional **se tendrá como acto impugnado el artículo 2o. del Decreto Número Mil Noventa y Cuatro**, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, por el que el Poder Legislativo de dicha entidad concede pensión por invalidez a un trabajador del Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto de ese Poder.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

24. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I, del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **el Decreto Número Mil Noventa y Cuatro, del que se ha tenido por impugnado su artículo 2o., se encuentra plenamente acreditado en autos**, tal como puede demostrarse con la copia certificada del extracto del ejemplar del medio de difusión oficial en que se publicó.

25. En este sentido, obra en autos copia certificada del Decreto Mil Noventa y Cuatro, del que se aprecia que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, y que a través de dicho decreto, el Poder Legislativo del Estado de Morelos concede pensión por jubilación a un trabajador del Poder Judicial Local, de ahí que efectivamente **está acreditada la existencia del acto impugnado**.

IV. OPORTUNIDAD

26. Conforme al artículo 21, fracción I,⁸ de la ley reglamentaria de la materia, tratándose de actos, el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

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."



27. En el caso, para el cómputo del plazo se tomará la publicación oficial como fecha de conocimiento del Decreto impugnado, esto es, el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno; lo anterior, porque el actor no manifestó tener conocimiento del acto en fecha distinta.

28. En consecuencia, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **cinco de abril al diecisiete de mayo de dos mil veintiuno**⁹ y, dado que el escrito respectivo se depositó el trece de mayo de dos mil veintiuno en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **su presentación es oportuna.**

29. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

30. La demanda fue presentada por parte legítima.

31. Conforme al artículo 11, párrafo primero,¹⁰ de la ley reglamentaria de la materia, el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, en todo caso, se

⁹ Al respecto deben descontarse los días inhábiles uno y dos de abril de dos mil veintiuno (que fueron inhábiles por acuerdo del Pleno), tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril, así como uno, dos, ocho y nueve de mayo, del mismo año (por ser sábados y domingos) y el cinco de mayo (inhábil), con fundamento en los artículos 2 y 3 fracción II, de la ley reglamentaria; 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al comienzo del procedimiento); punto primero, incisos a), b), c), k) y n), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013; artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo; y lo determinado por el Tribunal Pleno en su sesión privada.

¹⁰ **"Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá 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."



presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

32. En el presente asunto, suscribe la demanda Rubén Jasso Díaz, quien acreditó su carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos con la copia certificada de la sesión extraordinaria del pleno de dicho órgano jurisdiccional celebrada el cinco de mayo de dos mil veinte y quien tiene la representación legal del Poder Judicial de la entidad, en términos de los artículos 34¹¹ y 35, fracción I,¹² de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.¹³

33. De manera que **debe reconocerse legitimación al Poder Judicial del Estado de Morelos**, a través de su presidente quien suscribe la demanda, por ser un ente legitimado para instar la presente vía, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General.

34. No pasa desapercibido lo sostenido por el Poder Legislativo en su contestación de demanda, en el sentido de que esta controversia constitucional es improcedente por virtud de que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, que carece de interés legítimo, ya que el Congreso cuenta con las facultades suficientes para expedir el decreto impugnado.

¹¹ **"Artículo 34.** El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

¹² **"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."

¹³ En relación con la tesis P./J. 38/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, registro digital: 183580, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



35. Sin embargo, **esa causal de improcedencia debe desestimarse**, ya que la determinación de si el decreto impugnado afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial Estatal es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, tal como reiteradamente se ha sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁴

36. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

37. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, **tienen legitimación pasiva** (es decir, tienen el carácter de autoridades demandadas en este procedimiento constitucional).

38. Por el **Poder Legislativo del Estado de Morelos** suscribe la contestación de demanda José Luis Galindo Cortez, vicepresidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso, quien asumió las funciones de la presidencia y, por tanto, la atribución de representar legalmente al Congreso, en términos del artículo 38,¹⁵ en relación con el diverso 36, fracción XVI,¹⁶ ambos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

¹⁵ **"Artículo 38.** El vicepresidente auxiliará al presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley. Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la mesa directiva."

¹⁶ **"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."



39. Lo anterior, en términos de la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de quince de julio de dos mil veinte, concluida el treinta y uno siguiente y tras la renuncia al cargo del diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez presentada el once de febrero de dos mil veintiuno.

40. Por el **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos** suscribe la contestación de demanda Samuel Sotelo Salgado, consejero jurídico del Gobierno del Estado, carácter que acreditó con la copia certificada de un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad correspondiente al ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicó su nombramiento y, quien en términos del artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,¹⁷ tiene la atribución de representar al titular del Poder Ejecutivo de la entidad.

41. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas suscribe la contestación de demanda, como **secretario de Gobierno del Estado**, siendo omiso en acompañar la constancia con la que pretendía acreditar su personalidad; sin embargo, la publicación de su nombramiento se desprende de la copia certificada del ejemplar del Periódico Oficial de la entidad correspondiente al ocho de noviembre de dos mil dieciocho que el Poder Ejecutivo Local acompañó a su contestación; por lo que se le tiene por acreditado con dicho carácter, al constituir un hecho notorio la existencia de la citada constancia en los autos del presente expediente.

42. En consecuencia, **debe reconocerse legitimación pasiva** a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, al atribuírseles la emisión del decreto impugnado, así como a quienes comparecen en su representación, por contar con dicha facultad.

43. Ahora bien, con relación a la legitimación pasiva, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, señalan que en los

¹⁷ **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: "...
"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



conceptos de invalidez no se combaten por vicios propios los actos de promulgación y publicación que se les atribuyen, siendo que la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas de la entidad, les otorgan facultades para promulgar y publicar leyes y demás disposiciones en el Periódico Oficial de la entidad, así como hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso Local, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

44. En este sentido, si bien las autoridades anteriores no señalan expresamente que se trate de una causal de improcedencia, a fin de dictar una sentencia exhaustiva, esta Segunda Sala considera necesario dar respuesta a estos planteamientos, pues podrían haber sido expuestos en relación con la tesis **P. VI/2011**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO."¹⁸

45. Al respecto, **se desestiman los argumentos hechos valer**, pues de conformidad con el artículo 10, fracción II,¹⁹ de la ley reglamentaria, tienen el carácter de demandados en la controversia constitucional la entidad, el Poder o el órgano que hubiera pronunciado el acto impugnado; consecuentemente, si el decreto controvertido fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, aunque no se reclamen vicios propios de dicho acto, deben comparecer a juicio las autoridades que concurrieron en su emisión, a efecto de lograr una adecuada tramitación y resolución del juicio.

46. Resultan ilustrativas, en lo conducente, las tesis **P./J. 38/2010** y **XV/2007**, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."²⁰ y

¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161359.

¹⁹ "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; ..."

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."²¹

47. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

48. Las partes **no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento** distintos a los estudiados en los apartados anteriores (legitimación activa y legitimación pasiva), y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que **procede realizar el estudio de fondo**.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

49. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** *El decreto del Congreso del Estado de Morelos, por el que concedió una pensión por invalidez a un trabajador del Poder Judicial Local, con cargo al presupuesto de este último, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, como a continuación se explica.*

50. En su único concepto de invalidez, la parte demandante alega, entre otras cuestiones, que el decreto impugnado invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, ya que el Poder

²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1534, registro digital: 172562.



Legislativo demandado determina de manera unilateral conceder una pensión con cargo al presupuesto del demandante.

51. De manera específica, sostiene que en el decreto impugnado se dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial Local, sin brindarle intervención alguna y sin determinar de manera expresa la fuente de pago, o bien, con cargo a qué partida del presupuesto para el ejercicio fiscal se va a realizar el pago.

52. A fin de dar respuesta a lo anterior, resulta necesario explicar cómo funciona el sistema de pensiones en el Estado de Morelos, para lo cual esta Segunda Sala retoma las consideraciones que ha expuesto en diversos precedentes, entre ellos, las controversias constitucionales 126/2016,²² 226/2016,²³ 187/2018²⁴ y 201/2020,²⁵ en las que se ha señalado lo siguiente:

a. Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. A efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

²² Controversia constitucional 126/2016, resuelta por la Segunda Sala el 9 de agosto de 2017, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. (presidente).

²³ Controversia constitucional 226/2016, resuelta por la Segunda Sala el 11 de octubre de dos mil diecisiete, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. (presidente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

²⁴ Controversia constitucional 187/2018, resuelta por la Segunda Sala el 3 de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek (presidente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

²⁵ Controversia constitucional 201/2020, resuelta por la Segunda Sala el 9 de junio de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (presidenta). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.



b. Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

c. Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

d. En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,²⁶ así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde mil novecientos noventa y siete, el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el régimen obligatorio del seguro social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

53. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del Poder Judicial Local, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en el caso que ahora se analiza.

²⁶ Lo que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en relación con la tesis **P./J. 43/2009**, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, registro digital: 167593).



54. Ahora bien, es importante recordar que de acuerdo con la jurisprudencia **P./J. 81/2004**, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.",²⁷ el Tribunal Pleno sostuvo que la Constitución General protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que, respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a. En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b. Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c. Que la intromisión, la dependencia o la subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

55. Asimismo, en la tesis jurisprudencial **P./J. 83/2004**, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE

²⁷ De texto: "El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538).



PODERES.",²⁸ el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuible), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación de los legisladores federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

56. Por tanto, en la medida en que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría la violación del principio de división de poderes contemplado en el artículo 116 constitucional.

57. Con base en lo anterior, esta Segunda Sala se encuentra en condiciones de concluir que, efectivamente, **el decreto impugnado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)**²⁹ y

²⁸ De texto: "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 disminuible), 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.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537).

²⁹ "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. El artículo



transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de dicho instrumento legislativo el Congreso de Morelos dispone de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado algún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

58. Aunado a lo anterior, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

59. Esta Segunda Sala estima que **es, precisamente tal indefinición, lo que hace que el decreto ahora impugnado sea inconstitucional**. Máxime

116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. 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. 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. 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; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior." (Tesis P./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648).



que, de conformidad con los artículos 32 de la Constitución³⁰ y 61, fracción II,³¹ de la Ley Orgánica para el Congreso, ambas del Estado de Morelos, el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno de la entidad y, por tanto, corresponde a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes, a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

60. Por virtud de lo anterior, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora, por lo que **se declara la invalidez del Decreto Número Mil Noventa y Cuatro (1094)**, por el que se concede pensión por invalidez a un trabajador del Poder Judicial del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, **exclusivamente en la porción del artículo 2o. que indica que la pensión deberá cubrirse:**

"... por el H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, ... Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida

³⁰ **"Artículo 32.** ...

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva ley de ingresos. ..."

³¹ **"Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:...

"II. Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."



destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55 y 60, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado."

61. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.³²

62. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Precedentes citados en este apartado: controversias constitucionales 126/2016, 226/2016, 187/2018 y 201/2020.

IX. EFECTOS

63. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

64. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez parcial** de:

a. El Decreto Número Mil Noventa y Cuatro, por el que se concede pensión por invalidez a un trabajador del Poder Judicial del Estado de Morelos, publicado

³² Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial **P.J.J. 100/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. ... Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital: 193258).



en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, **únicamente en la porción del artículo 2o.** que indica que la pensión deberá cubrirse: "... por el H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, ... Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55 y 60, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado."

65. Otros lineamientos: El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado al beneficiario y que no son materia de la invalidez determinada, por lo que, al igual que esta Segunda Sala lo ha sostenido al resolver las controversias constitucionales 168/2020,³³ 201/2020³⁴ y 10/2021,³⁵ el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a. **Modificar** el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

b. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, **deberá establecer** de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

³³ Controversia constitucional 168/2020, resuelta por la Segunda Sala el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (ponente y presidenta), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

³⁴ Controversia constitucional 201/2020, resuelta por la Segunda Sala el 9 de junio de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (presidenta). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

³⁵ Controversia constitucional 10/2021, resuelta por la Segunda Sala el 25 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

66. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

67. **Notificaciones:** Deberá notificarse esta sentencia, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno (partes demandadas), todos del Estado de Morelos.

X. DECISIÓN

68. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto Número Mil Noventa y Cuatro, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta sentencia.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DE DISTRITO (SIC) NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES."].

IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN SU PERJUICIO.

V. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.



VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DE DISTRITO (SIC) NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES."].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL DIVERSO DECRETO 661 EN QUE SE SUSTENTA AQUÉL EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DE DISTRITO (SIC) NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES."].



IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DE DISTRITO (SIC) NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES."].

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DE



DISTRITO (SIC) NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES."].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 202/2020. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 19 DE ENERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIOS: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO Y CLAYDE A. SALDÍVAR ALONSO.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecinueve de enero de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 202/2020, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la demanda por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Por escrito depositado el nueve de diciembre de dos mil veinte en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido en dicho día por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Rubén Jasso Díaz, quien se ostentó como el **Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, ambos del Estado de Morelos**, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del secretario de Gobierno, todos de



la citada entidad, **solicitando la invalidez del Decreto Número Setecientos Cuarenta y Dos, por el que se concede pensión por jubilación a una trabajadora, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos**, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de octubre de dos mil veinte.

2. Conceptos de invalidez. En su demanda, la parte actora explicó que, mediante el decreto impugnado, el Congreso Local concedió una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos y, para ese efecto, determinó que la pensión deberá cubrirse al ochenta por ciento (80%) del último salario de la trabajadora y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

3. En este sentido, la parte demandante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. Que el decreto impugnado **invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado**, reconocidas en los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución General, ya que el Poder Legislativo demandado determinó de manera unilateral conceder la pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local.

b. En concreto, la parte actora refiere que en el artículo 2o. del decreto impugnado –en el que se determinó que la pensión debe cubrirse al ochenta por ciento (80%) del último salario de la trabajadora y será cubierta por el Poder Judicial del Estado–, el Congreso Local dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial Local, sin haberle dado intervención alguna y sin determinar de manera expresa la fuente de pago, o bien, con cargo a qué partida del presupuesto para el ejercicio fiscal se va a realizar el pago.

c. Asimismo, el demandante arguye que el Poder Legislativo demandado impone la obligación de pagar la pensión "*a partir del día siguiente a la separación de las labores*" del beneficiario, lo que implica disponer de un presupuesto que ya se agotó, dado que el beneficiario no se separó de sus labores en dos mil veinte, año de la emisión del decreto.



d. En el caso particular, sostiene que no se asignó una partida especial para el pago del decreto y, por ello, existe un impedimento legal y constitucional para realizarlo, en tanto la Constitución Local dispone que no se podrá ejecutar pago alguno si no está comprendido en el presupuesto respectivo.

e. Que el proceder del Congreso del Estado se aparta de los principios reconocidos en el artículo 17, párrafo quinto, y 116, fracción III, de la Constitución General, pues no se justifica la razón por la que una autoridad ajena al Poder Judicial ha de evaluar si los trabajadores de ese Poder cumplen los requisitos de ley para ser beneficiarios de una pensión.

f. Incluso, que el artículo 3o. del decreto impugnado ordena al Poder Judicial del Estado de Morelos la forma del cálculo para el pago de la pensión; sin embargo, desde los ejercicios fiscales dos mil quince a dos mil veintiuno no se han asignado incrementos al presupuesto de egresos, por lo que los recursos financieros son insuficientes para cubrir el pago de la pensión.

g. Finalmente, el Poder Judicial del Estado de Morelos aduce que, si bien el Congreso del Estado aprobó el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, lo hizo autorizando una cantidad que no corresponde a los cuatro punto siete por ciento (4.7%) del gasto programable que le corresponde al Poder Judicial y sin contemplar el pago específico y especial para cubrir la pensión del decreto controvertido.

h. En síntesis, el Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el Decreto Número Setecientos Cuarenta y Dos por el que se concede pensión por jubilación a una trabajadora, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de octubre de dos mil veinte, por considerar que **ese decreto vulnera la independencia judicial y la autonomía financiera del Poder Judicial Local**, al tratarse de una pensión en la que otro Poder (Congreso del Estado) determina que debe ser cubierta con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

Admisión y trámite. Por acuerdo de diez de diciembre de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 202/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.



4. Posteriormente, mediante proveído de catorce de diciembre siguiente, el Ministro instructor previno al actor a efecto de que aclarara si, además del Decreto Número Setecientos Cuarenta y Dos, por el que se concede pensión por jubilación a una trabajadora, controvertía el diverso Decreto Seiscientos Sesenta y Uno, relativo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veinte.

5. Transcurrido el plazo otorgado a efecto de que el actor desahogara la prevención sin que lo haya realizado, mediante acuerdo de tres de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió** a trámite la demanda de controversia constitucional, sin perjuicio de los motivos de improcedencia que, de manera fehaciente, pudieran acreditarse al momento de dictar sentencia.

6. Asimismo, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes ordenó emplazar a efecto de que formularan su contestación. Finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería del Gobierno Federal para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación o a su esfera competencial conviniera.

7. Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos. Mediante escrito depositado en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de abril de dos mil veintiuno y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, José Luis Galindo Cortez, ostentándose como vicepresidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo de dicha entidad, señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. La demanda resulta **improcedente** pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial Estatal y, en esa medida, **carece de interés legítimo**. Esto se afirma porque el Congreso Local no pretende ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del actor mediante la expedición del decreto impugnado, sino que, por el contrario, el Congreso cuenta con las facultades constitucionales y legales para expedir los citados decretos.



b. Los trabajadores del Estado de Morelos (o sus beneficiarios), tienen derecho a disfrutar de una pensión que será otorgada por los Poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con las que hayan celebrado convenio.

c. Además de dicha pensión, los trabajadores (entre los que se encuentran los del Poder Judicial Local), también tienen derecho a otra pensión que se otorga mediante decreto expedido por el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la Ley del Servicio Civil; en tal sentido, es la citada ley la que faculta al Congreso para otorgar el decreto de pensión impugnado.

d. Resultan infundados los conceptos de invalidez, en virtud de que el Congreso del Estado aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte, en cuyo artículo décimo octavo se previó en favor del Tribunal Superior de Justicia la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.) de los cuales \$70'00,000.00 (setenta millones de pesos 00/100 M.N.) son para el pago de pensiones.

e. Cabe señalar que dicha cantidad se asignó tomando en cuenta el monto total para el pago de pensiones correspondiente al dos mil diecinueve, solicitado por la entonces Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, el que ascendía a \$39'659,073.44 (treinta y nueve millones seiscientos cincuenta y nueve mil setenta y tres pesos 44/100 M.N.).

f. Como podrá advertirse, entre el monto total para el pago de pensiones correspondiente al dos mil diecinueve y el asignado para el dos mil veinte, existe un excedente de \$30'340,926.56 (treinta millones trescientos cuarenta mil novecientos veintiséis pesos 56/100 M.N.), cantidad suficiente para que el actor cumpla con el pago de la pensión motivo del presente juicio.

g. Por tanto, el Congreso del Estado no dispone de los recursos presupuestales de otro Poder ya que, de manera previa, se otorgaron los suficientes.

h. Por otra parte, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, se asignó al Poder Judicial la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil



pesos 00/100 M.N.) para el pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos; por lo que el Poder Legislativo otorgó los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva.

8. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Mediante escrito digital presentado vía electrónica a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SESCJN) el treinta de marzo de dos mil veintiuno con la firma electrónica certificada de Samuel Sotelo Salgado, quien se ostentó como consejero jurídico del Estado de Morelos, el Poder Ejecutivo de dicha entidad dio contestación a la demanda señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. La controversia constitucional es **improcedente**, porque el Poder Judicial actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata por vicios propios los actos de promulgación y de publicación atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado.

b. Con base en la reforma constitucional que otorga autonomía financiera al Poder Judicial del Estado de Morelos, el Congreso Local asigna una partida equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7%) del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, de ahí que el actor está en condiciones de cubrir el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados, toda vez que anualmente cuenta con la certeza de un porcentaje fijo en el presupuesto, cuyo monto incrementará en la medida en que haga dicho gasto.

c. En tal virtud, el Poder Judicial tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado; para lo cual invoca la tesis P./J. 5/2011, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. AUN CUANDO LAS AUTORIDADES PUEDAN SOLICITAR UNA AMPLIACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA ACATARLAS TAMBIÉN ESTÁN OBLIGADAS A INSTRUMENTAR SIMULTÁNEAMENTE, PARA ESE FIN, MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS Y ADECUACIONES DE LAS PARTIDAS QUE LO INTEGRAN."



d. Por lo que hace al ejercicio fiscal dos mil veinte, el Tribunal Superior de Justicia cuenta con los recursos correspondientes para el pago de los decretos de pensión, en virtud de que, a noviembre de dicho año, no se encontraba cantidad pendiente por ministrar por el concepto referente al pago de decretos pensionarios autorizado en el presupuesto de egresos del Estado para el citado ejercicio fiscal, en el que se le asignó la cantidad de \$70'000,000.00 (setenta millones de pesos 00/100 M.N.) para tal efecto.

e. Se hace hincapié en que dicho monto fue transferido en su totalidad al Poder Judicial del Estado antes de que este Alto Tribunal declarara la invalidez del Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veinte, con motivo de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 116/2020.

f. Por lo que hace al ejercicio fiscal dos mil veintiuno, sostiene que el Poder Judicial actor cuenta con los recursos necesarios para hacer frente a los pagos que por pensiones le corresponden realizar, pues en el presupuesto de egresos del Estado para el citado ejercicio fiscal se autorizó la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), que deberá utilizar para todas las obligaciones financieras, laborales y de seguridad social, así como las derivadas de pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, la capacitación de recursos humanos y demás obligaciones que deba cumplir.

g. El Ejecutivo Local no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que tiene el actor para con sus extrabajadores; en todo caso, corresponde al Poder Judicial del Estado instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partes que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones que, por mandato constitucional, le corresponden. Máxime que no existe una ilimitada suficiencia de recursos económicos, sino que el presupuesto es producto de la recaudación y tiene un techo el cual delimita su distribución anualmente.

9. Contestación de la demanda del secretario de Gobierno del Estado de Morelos. Mediante oficio depositado en la oficina de correos de la localidad el veintidós de marzo de dos mil veintiuno y recibido el treinta de marzo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Pablo



Héctor Ojeda Cárdenas, ostentándose como secretario de Gobierno del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda, señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. La controversia constitucional es **improcedente**, pues el Poder Judicial actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata por vicios propios el acto de publicación atribuido al secretario de Gobierno.

b. En ninguna circunstancia el acto de publicación del decreto impugnado que se atribuye al secretario de Gobierno invade el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas en favor del Poder Judicial actor; en consecuencia, carecen de sustento jurídico los conceptos de invalidez por cuanto al acto efectuado por la autoridad que se representa.

10. Manifestaciones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. Ninguna de dichas instituciones emitió opinión en el presente asunto.

11. Alegatos. No se formularon en esta controversia constitucional, como puede advertirse en el acta de audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos celebrada el ocho de junio de dos mil veintiuno.

12. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el ocho de junio de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria, en la que, en términos del artículo 34 del citado ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y, como no se formularon alegatos, se determinó **el cierre de la instrucción** y se puso el expediente en estado de resolución.

13. Avocamiento. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

I. COMPETENCIA

14. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo



dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General;² 10, fracción I,³ y 11, fracción V,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,⁵ del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁶ de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

15. Lo anterior, en relación con el artículo quinto transitorio del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa."

² **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

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

⁵ **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la ley orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente reglamento interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales."

⁶ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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



en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece: "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

16. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

II. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

17. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,⁷ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

18. En la demanda, de manera destacada el actor solicita la invalidez del artículo 3o. del Decreto Número Setecientos Cuarenta y Dos, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintiocho de octubre de dos mil veinte, por el que el Poder Legislativo de dicha entidad concede pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial Local, con cargo al presupuesto de ese Poder, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica.

19. El contenido del citado artículo establece el cálculo del monto base de la pensión, su incremento e integración en los términos siguientes:

"Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley; ..."

⁷ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



20. No obstante, de la lectura del único concepto de invalidez que se hizo valer se advierte que el actor se duele, esencialmente, de que el decreto impugnado invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, ya que el Poder Legislativo demandado determina de manera unilateral conceder pensión con cargo al presupuesto del actor, sin brindarle intervención alguna y sin determinar de manera expresa la fuente de pago o, bien, con cargo a qué partida del presupuesto se realizará.

21. Tal determinación, en realidad, se encuentra contenida en el **artículo 2o. del Decreto Número Setecientos Cuarenta y Dos**, en los términos siguientes:

"**Artículo 2o.** La pensión decretada deberá cubrirse al 80% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo de distrito (sic) Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero, al 31 de diciembre de 2020 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

22. Por tanto, en esta controversia constitucional **se tendrá como acto impugnado el artículo 2o. del Decreto Número Setecientos Cuarenta y Dos**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintiocho de octubre de dos mil veinte, por el que el Poder Legislativo de dicha entidad concede pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo al presupuesto de ese Poder.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

23. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Segunda Sala estima que **el Decreto Número Setecientos Cuarenta y Dos, del que se ha tenido por impugnado su artículo 2o., se encuentra plenamente acreditado en autos**, tal como puede demostrarse con la copia certificada del extracto del ejemplar del medio de difusión oficial en que se publicó.



24. En este sentido, obra en autos copia certificada del Decreto Número Setecientos Cuarenta y Dos, del que se aprecia que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintiocho de octubre de dos mil veinte, y que, a través de dicho decreto, el Poder Legislativo del Estado de Morelos concede pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial Local, de ahí que efectivamente **está acreditada la existencia del acto impugnado.**

IV. OPORTUNIDAD

25. Conforme al artículo 21, fracción I,⁸ de la ley reglamentaria de la materia, tratándose de actos, el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

26. En el caso, para el cómputo del plazo se tomará la publicación oficial como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el veintiocho de octubre de dos mil veinte; lo anterior, porque el actor no manifestó tener conocimiento del acto en fecha distinta.

27. En consecuencia, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **veintinueve de octubre al catorce de diciembre de dos mil veinte**⁹ y, dado que el escrito respectivo se depositó el nueve de diciembre de dos mil veinte en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **su presentación es oportuna.**

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."

⁹ Al respecto deben descontarse los días inhábiles treinta y uno de octubre; uno, dos, siete, ocho, catorce a dieciséis, veinte a veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre; y cinco, seis, doce y trece de diciembre, todos de dos mil veinte; con fundamento en los artículos 2 y 3 fracción II, de la ley reglamentaria; 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al comienzo del procedimiento); punto primero, incisos a), b), c), k) y n), del Acuerdo General Plenario 18/2013; artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo; y lo determinado por el Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el diecinueve de octubre de dos mil veinte.



28. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

29. La demanda fue presentada por parte legítima.

30. Conforme al artículo 11, párrafo primero,¹⁰ de la ley reglamentaria de la materia, el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

31. En el presente asunto, suscribe la demanda Rubén Jasso Díaz, quien acreditó su carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos con la copia certificada de la sesión extraordinaria del pleno de dicho órgano jurisdiccional celebrada el cinco de mayo de dos mil veinte y quien tiene la representación legal del Poder Judicial de la entidad, en términos de los artículos 34¹¹ y 35, fracción I,¹² de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.¹³

¹⁰ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá 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. ..."

¹¹ **Artículo 34.** El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

¹² **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."

¹³ En relación con la tesis P./J. 38/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, registro digital: 183580, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



32. De manera que **debe reconocerse legitimación al Poder Judicial del Estado de Morelos**, a través de su presidente quien suscribe la demanda, por ser un ente legitimado para instar la presente vía, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General.

33. No pasa desapercibido lo sostenido por el Poder Legislativo en su contestación de demanda, en el sentido de que esta controversia constitucional es improcedente por virtud de que el acto impugnado no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Morelos y, por tanto, que carece de interés legítimo, ya que el Congreso cuenta con las facultades suficientes para expedir el decreto impugnado.

34. Sin embargo, **esa causal de improcedencia debe desestimarse**, ya que la determinación de si el decreto impugnado afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial Estatal es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, tal como reiteradamente se ha sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁴

35. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

36. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, **tienen legitimación pasiva** (es decir, tienen el carácter de autoridades demandadas en este procedimiento constitucional).

37. Por el **Poder Legislativo del Estado de Morelos**, suscribe la contestación de demanda José Luis Galindo Cortez, vicepresidente de la Mesa Directiva

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.



de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso, quien asumió las funciones de la presidencia y, por tanto, la atribución de representar legalmente al Congreso, en términos del artículo 38,¹⁵ en relación con el diverso 36, fracción XVI,¹⁶ ambos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

38. Lo anterior, en términos de la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de quince de julio de dos mil veinte, concluida el treinta y uno siguiente y tras la renuncia al cargo del diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez presentada el once de febrero de dos mil veintiuno.

39. Por el **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos** suscribe la contestación de demanda Samuel Sotelo Salgado, consejero jurídico del Gobierno del Estado, carácter que acreditó con la copia certificada de un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad correspondiente al ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicó su nombramiento y, quien en términos del artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,¹⁷ tiene la atribución de representar al titular del Poder Ejecutivo de la entidad.

40. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas suscribe la contestación de demanda, como **secretario de Gobierno del Estado**, siendo omiso en acompañar la constancia con la que pretendía acreditar su personalidad; sin embargo, la publicación de su nombramiento se desprende de la copia certificada del ejemplar del Periódico Oficial de la entidad correspondiente al ocho de noviembre de dos mil dieciocho que el Poder Ejecutivo Local acompañó a su contestación; por lo que se le tiene por acreditado con dicho carácter, al constituir un hecho notorio la existencia de la citada constancia en los autos del presente expediente.

¹⁵ **"Artículo 38.** El vicepresidente auxiliará al presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley. "Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la mesa directiva."

¹⁶ **"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."

¹⁷ **"Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



41. En consecuencia, **debe reconocerse legitimación pasiva** a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, al atribuírseles la emisión del decreto impugnado, así como a quienes comparecen en su representación, por contar con dicha facultad.

42. Ahora bien, con relación a la legitimación pasiva, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, señalan que en los conceptos de invalidez no se combaten por vicios propios los actos de promulgación y publicación que se les atribuyen, siendo que la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas de la entidad, les otorgan facultades para promulgar y publicar leyes y demás disposiciones en el Periódico Oficial de la entidad, así como hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso Local, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

43. En este sentido, si bien las autoridades anteriores no señalan expresamente que se trate de una causal de improcedencia, a fin de dictar una sentencia exhaustiva, esta Segunda Sala considera necesario dar respuesta a estos planteamientos, pues podrían haber sido expuestos en relación con la tesis **P. VI/2011**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."¹⁸

44. Al respecto, **se desestiman los argumentos hechos valer**, pues de conformidad con el artículo 10, fracción II,¹⁹ de la ley reglamentaria, tienen el carácter de demandados en la controversia constitucional la entidad, el poder o el órgano que hubiera pronunciado el acto impugnado; consecuentemente, si el decreto controvertido fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, aunque no se reclamen vicios propios de dicho acto, deben comparecer a juicio las autoridades que concurrieron en su emisión, a efecto de lograr una adecuada tramitación y resolución del juicio.

¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161359.

¹⁹ "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."



45. Resultan ilustrativas, en lo conducente, las tesis **P./J. 38/2010** y **P. XV/2007**, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."²⁰ y "CONTROVER-SIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMAN-DADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMUL-GÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."²¹

46. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

47. Las partes **no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento** distintos a los estudiados en los apartados anteriores (legitimación activa y legitimación pasiva), y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que **procede realizar el estudio de fondo**.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

48. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** *El decreto del Congreso del Estado de Morelos, por el que concedió una pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial Local, con cargo al presupuesto de este último, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia judicial (en el grado más grave de subordinación) y autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, como a continuación se explica.*

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.

²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1534, registro digital: 172562.



49. En su único concepto de invalidez, la parte demandante alega, entre otras cuestiones, que el decreto impugnado invade la independencia y la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado, ya que el Poder Legislativo demandado determina de manera unilateral conceder una pensión con cargo al presupuesto del demandante.

50. De manera específica, sostiene que en el decreto impugnado se dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial Local, sin brindarle intervención alguna y sin determinar de manera expresa la fuente de pago, o bien, con cargo a qué partida del presupuesto para el ejercicio fiscal se va a realizar el pago.

51. A fin de dar respuesta a lo anterior, resulta necesario explicar cómo funciona el sistema de pensiones en el Estado de Morelos, para lo cual esta Segunda Sala retoma las consideraciones que ha expuesto en diversos precedentes, entre ellos, las controversias constitucionales 126/2016,²² 226/2016,²³ 187/2018²⁴ y 201/2020,²⁵ en las que se ha señalado lo siguiente:

a. Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. A efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obliga-

²² Controversia constitucional 126/2016, resuelta por la Segunda Sala el 9 de agosto de 2017, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. (presidente).

²³ Controversia constitucional 226/2016, resuelta por la Segunda Sala el 11 de octubre de dos mil diecisiete, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. (presidente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

²⁴ Controversia constitucional 187/2018, resuelta por la Segunda Sala el 3 de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek (presidente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

²⁵ Controversia constitucional 201/2020, resuelta por la Segunda Sala el 9 de junio de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (presidenta). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.



ción de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

b. Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

c. Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

d. En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,²⁶ así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde mil novecientos noventa y siete, el citado poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el régimen obligatorio del seguro social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

52. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del Poder Judicial Local, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en el caso que ahora se analiza.

²⁶ Lo que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en relación con la tesis **P./J. 43/2009**, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, registro digital: 167593).



53. Ahora bien, es importante recordar que de acuerdo con la jurisprudencia **P/J. 81/2004**, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.",²⁷ el Tribunal Pleno sostuvo que la Constitución General protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que, respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a. En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b. Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c. Que la intromisión, la dependencia o la subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

54. Asimismo, en la tesis jurisprudencial **P/J. 83/2004**, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE

²⁷ De texto: "El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.)



PODERES.",²⁸ el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación de los legisladores federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

55. Por tanto, en la medida en que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría la violación del principio de división de poderes contemplado en el artículo 116 constitucional.

56. Con base en lo anterior, esta Segunda Sala se encuentra en condiciones de concluir que, efectivamente, **el decreto impugnado lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)**²⁹ y

²⁸ De texto: "La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537).

²⁹ "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. EL artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente



transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de dicho instrumento legislativo el Congreso de Morelos dispone de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado algún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

57. Aunado a lo anterior, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

58. Esta Segunda Sala estima que **es, precisamente tal indefinición, lo que hace que el decreto ahora impugnado sea inconstitucional**. Máxime

tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. 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. 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. 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; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.". (Tesis P./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648).



que, de conformidad con los artículos 32 de la Constitución³⁰ y 61, fracción II,³¹ de la Ley Orgánica para el Congreso, ambas del Estado de Morelos, el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno de la entidad y, por tanto, corresponde a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes, a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patronos del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

59. En relación con lo anterior, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Setecientos Cuarenta y Dos, particularmente el artículo 2o. por el que se determinó conceder pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisada en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

³⁰ "Artículo 32. ...

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada Ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos. ..."

³¹ "Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"II. Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."



60. Por tanto, es necesario señalar que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del mismo Decreto Seiscientos Sesenta y Uno que contiene el presupuesto de egresos indicado,³² la cual quedó registrada con el número 116/2020; y, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, ese medio de control constitucional fue resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal en el sentido de declarar su invalidez total, esto por mayoría de ocho votos,³³ por tanto, fue expulsado del orden jurídico.

61. En virtud de lo anterior, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora, por lo que **se declara la invalidez del Decreto Número Setecientos Cuarenta y Dos**, por el que se concede pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de octubre de dos mil veinte, **exclusivamente en la porción del artículo 2o. que indica:**

"... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo de distrito (sic) Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero, al 31 de diciembre de 2020 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

³² Se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria:

"Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

³³ Acción de inconstitucionalidad 116/2020, resuelta por el Pleno el 26 de noviembre de 2020, por mayoría de 8 votos de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la violación al procedimiento legislativo porque las normas generales impugnadas debieron aprobarse en una sesión extraordinaria convocada por la diputación permanente. En este sentido, **se declaró la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y del Decreto Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte.** La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



62. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer.³⁴

63. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Precedentes citados en este apartado: controversias constitucionales 126/2016, 226/2016, 187/2018 y 201/2020.

IX. EFECTOS

64. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

65. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez parcial** de:

a. El Decreto Número Setecientos Cuarenta y Dos, por el que se concede pensión por jubilación a una trabajadora del Poder Judicial del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de octubre de dos mil veinte, **únicamente en la porción del artículo 2o.** que indica: "... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar

³⁴ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial **P./J. 100/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital: 193258).



el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo de distrito (sic) Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero, al 31 de diciembre de 2020 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

66. Otros lineamientos: El efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la beneficiaria y que no son materia de la invalidez determinada, por lo que, al igual que esta Segunda Sala lo ha sostenido al resolver las controversias constitucionales 168/2020,³⁵ 201/2020³⁶ y 10/2021,³⁷ el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a. **Modificar** el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

b. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, **deberá establecer** de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

- En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente

³⁵ Controversia constitucional 168/2020, resuelta por la Segunda Sala el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (ponente y presidenta), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.

³⁶ Controversia constitucional 201/2020, resuelta por la Segunda Sala el 9 de junio de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (presidenta). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

³⁷ Controversia constitucional 10/2021, resuelta por la Segunda Sala el 25 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

67. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

68. Notificaciones: Deberá notificarse esta sentencia, por oficio, al Poder Judicial (parte actora), a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno (partes demandadas), todos del Estado de Morelos.

X. DECISIÓN

69. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial** del Decreto Número Setecientos Cuarenta y Dos, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de octubre de dos mil veinte, para los efectos precisados en la parte final del último apartado de esta sentencia.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 5/2011 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 10, con número de registro digital: 162469.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 29 de abril de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

