

GACETA del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 16 TOMO III

Agosto de 2022

Primera Sala y Segunda Sala (1)





GACETA del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 16 TOMO III

Agosto de 2022

Primera Sala y Segunda Sala (1)

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

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO IMPLI-QUE LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DICTADA POR UNA PERSONA JUZGADORA O POR UN TRIBUNAL ORDINARIO, DEBE VINCULARSE EN EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE A QUIEN LA EMITIÓ.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO INVOLU-CRE EL PAGO DE UNA CANTIDAD QUE NO ES DE FÁCIL LIQUIDACIÓN DEBE ORDENARSE LA APERTURA DE UN INCIDENTE PARA CUANTIFICARLA.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 20/2022. 25 DE MAYO DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN SE APARTÓ DE ALGUNOS PÁRRAFOS, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

HECHOS RELEVANTES Y/O CONTEXTO:

- 1. En un juicio de amparo indirecto se otorgó el amparo a una persona integrante de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, para el efecto de que las autoridades correspondientes cumplieran con una sentencia dictada por una Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.
- 2. Después de sendos requerimientos a la autoridad responsable y la vinculada al cumplimiento Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, y la



superior jerárquica de ambas, Coordinación General de Administración de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, el Juzgado de Distrito inició el incidente de inejecución de sentencia al considerar renuente a la vinculada al cumplimiento.

3. El Tribunal Colegiado de Circuito dictaminó procedente la separación del cargo de la autoridad vinculada y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte.

PROBLEMA JURÍDICO:

Determinar si la autoridad vinculada al cumplimiento ha incurrido en renuencia o evasivas para cumplir con la sentencia de amparo; o si, por el contrario, corresponde devolver el asunto al Juzgado de Distrito para que continúe con el procedimiento correspondiente al cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo.

DECISIÓN JUDICIAL:

Corresponde dejar sin efectos el dictamen del Tribunal Colegiado y devolver los autos al Juzgado de Distrito.

Por el momento no se está en el caso de determinar si hay o no incumplimiento al fallo constitucional por parte de las autoridades responsables y, por ende, no corresponde imponer sanciones.

Cuando el cumplimiento de una ejecutoria de amparo indirecto implique la ejecución de una sentencia dictada por un Juez o una Sala de un tribunal ordinario, debe vincularse a la autoridad emisora del fallo. Lo que en el caso no aconteció por lo que se determina que lo haga el Juez de Distrito.

En el caso es procedente que se tramite el incidente que prevé el artículo 193 de la Ley de Amparo para precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria porque en el caso, se otorgó la protección constitucional para que se cumpliera una sentencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que entre sus efectos implica el pago de una prestación periódica hasta que la autoridad correspondiente emitiera una determinación fundada y motivada que resolviera si debía seguirse pagando o no a la persona que promovió el juicio de nulidad.

También existió falta de claridad en los requerimientos pues fueron genéricos y sin adaptarse a las explicaciones dadas por las autoridades requeridas. Además, es insuficiente que se tuviera a la superior jerárquica por atendidos los requerimientos con la sola expresión de que les giró oficio a sus subalternos para instarles a cumplir con lo ordenado.

Además, es insuficiente que se requiera a las autoridades por sus denominaciones, sino que debe identificarse plenamente al servidor público respectivo.



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **veinticinco de mayo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve el incidente de **inejecución de sentencia 20/2022**, derivado del juicio de amparo indirecto 1542/2019 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

El problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar si la autoridad vinculada al cumplimiento ha incurrido en renuencia o evasivas para cumplir con la sentencia de amparo; o si, por el contrario, corresponde devolver el asunto al Juzgado de Distrito para que continúe con el procedimiento correspondiente al cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

- 1. Antecedentes que dieron lugar a la demanda de amparo. Del análisis de las constancias que integran el juicio de amparo, cuya sentencia se encuentra en fase de cumplimiento, se advierte que el diecinueve de octubre de dos mil dieciséis, el señor ************ demandó la nulidad del oficio número 101/DEA/3687/2016 emitido el siete de septiembre de dos mil dieciséis, mediante el que, el director ejecutivo de Administración de la Jefatura General y jefe general, ambos de la Policía de Investigación del Distrito Federal (ahora, Ciudad de México), y directora general de Recursos Humanos de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, le informaron la cancelación del cheque que hasta el momento había percibido por concepto de *carga de trabajo*. Este juicio de nulidad fue turnado a la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México), bajo el número de expediente III-95107/2016.
- 2. El diecisiete de enero de dos mil diecisiete, la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México determinó mediante sentencia, declarar la nulidad del oficio impugnado, para que las autoridades demandadas realizaran las siguientes acciones: 1) dejar sin efectos el oficio con número 101/DEA/3687/2016; 2) pagar el cheque correspondiente al mes de



septiembre de dos mil dieciséis por concepto de carga de trabajo; 3) realizar el pago del cheque por el mismo concepto, a partir del mes de septiembre de dos mil dieciséis hasta la fecha en que la autoridad competente emitiera un nuevo oficio debidamente fundado y motivado. Esta decisión fue confirmada en la resolución del recurso de apelación 3571/2017 interpuesto por el jefe general y director ejecutivo de Administración de la Jefatura General, ambos de la Policía de Investigación de la Ciudad de México, resuelto por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México en la sesión plenaria de veintiuno de junio de dos mil diecisiete.

- 3. Presentación de la demanda de amparo. El señor ************* demandó el amparo y protección de la Justicia Federal mediante escrito presentado el diez de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el que señaló como autoridades responsables a las siguientes:
- Directora general de Recursos Humanos de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.
- Director ejecutivo de Administración de la Jefatura General de la Policía de Investigación de la Ciudad de México.
 - Jefe general de la Policía de Investigación de la Ciudad de México.
- 4. De estas autoridades reclamó la falta de cumplimiento de la sentencia dictada por la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México en el juicio de nulidad III-95107/2016; confirmada en la sentencia del recurso de apelación 3571/2017, emitida por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México en la sesión plenaria de veintiuno de junio de dos mil diecisiete.
- **5.** El señor ******* señaló como derechos fundamentales violados los contenidos en los artículos 1o., 14,16 y 17 de la Constitución Política del País, relativos a las garantías de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso. Asimismo, señaló como concepto de violación:
- Único: Las autoridades responsables transgreden los artículos 1o., 14, 16 y 17 constitucionales, al no cumplir la sentencia dictada el día diecisiete de



enero de dos mil diecisiete por la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México en el juicio de nulidad III-95107/2016.

- **6. Trámite de la demanda de amparo.** Por cuestión de turno correspondió el conocimiento de la demanda de amparo al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, que mediante acuerdo de catorce de octubre de dos mil diecinueve la admitió bajo el número 1542/2019.
- **7. Sentencia del Juzgado de Distrito.** Seguidos los trámites del juicio de amparo, en la audiencia constitucional celebrada el día trece de enero de dos mil veinte, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que determinó:
- **Sobreseer** respecto del jefe general y director ejecutivo de Administración de la Jefatura General, ambos de la Policía de Investigación de la Ciudad de México. En virtud de que ambos dieron cumplimiento con la sentencia del juicio de nulidad antes de la presentación de la demanda de amparo, al emitir un nuevo comunicado que dejó sin efectos al oficio número 101/DEA/3687/2016, por lo que la omisión reclamada se tuvo por inexistente.
- Otorgar el amparo contra lo reclamado a la directora general de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, respecto de la omisión de cumplimiento a la sentencia dictada el diecisiete de enero de dos mil diecisiete por la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México en el juicio de nulidad III-95107/2016.
- **8. Efectos del fallo protector.** El amparo se otorgó para que la directora general de Recursos Humanos:
- Cumpla con la sentencia dictada el diecisiete de enero de dos mil diecisiete por la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y pague el cheque correspondiente al mes de septiembre de dos mil dieciséis por concepto de carga de trabajo, así como el relativo a enero, mayo y septiembre de dos mil diecisiete, de febrero a diciembre de dos mil dieciocho, y así consecutivamente hasta tanto sea emitido un nuevo oficio signado por la autoridad competente, fundado y motivado.
- Recurso de revisión y determinación adoptada por el Tribunal Colegiado de Circuito. Inconforme con el sentido del fallo, la directora general de



Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México interpuso recurso de revisión del que correspondió conocer al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito bajo el número de expediente 53/2020, resuelto en la sesión de primero de junio de dos mil veinte en el sentido de **confirmar la sentencia recurrida.**

- 10. Procedimiento de cumplimiento. En proveído de siete de septiembre de dos mil veinte, el Juzgado de Distrito tuvo por recibida la ejecutoria dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito y requirió el cumplimiento de la sentencia de amparo a la directora general de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y a la coordinadora general de Administración de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, en su carácter de superiora jerárquica de la autoridad responsable.
- 11. En proveído de cinco de octubre de dos mil veinte, la secretaria en funciones de Jueza de Distrito tuvo por recibido el oficio por el que la directora general de Recursos Humanos solicitó copia de la resolución dictada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el amparo en revisión 53/2020. Por lo que ordenó remitirle vía oficio la copia solicitada y requirió nuevamente el cumplimiento de la ejecutoria de amparo.
- 12. En auto de veinte de octubre de dos mil veinte el Juzgado de Distrito tuvo por recibido el oficio por el cual la coordinadora general de Administración, en su carácter de superiora jerárquica de la autoridad responsable, informó que requirió el cumplimiento a la directora general de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
- 13. Mediante oficio recibido en el juzgado el veintidós de octubre de dos mil veinte, la directora general de Recursos Humanos solicitó que se le otorgara un plazo razonable y amplio para remitir las constancias que acreditaran el cumplimiento del fallo protector. Razón por la que en el auto de veintiséis de octubre de dos mil veinte se le concedió un plazo adicional de diez días para desahogar el requerimiento formulado.
- **14.** Junto con el oficio recibido el veinte de noviembre de dos mil veinte, la directora general de Recursos Humanos exhibió la planilla de liquidación actuali-



zada al ejercicio fiscal del año dos mil veinte e informó al Juzgado de Distrito que el total cumplimiento del fallo protector requería de la intervención de diversas autoridades que realizan actos concatenados, consistentes en lo siguiente:

• Elaborar la planilla de liquidación a favor del quejoso.

Autoridad que interviene: Dirección General de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Este documento fue exhibido en el juicio de amparo mediante el oficio de veinte de noviembre de dos mil veinte.

• Acreditar con documento expedido por el titular del área administrativa correspondiente, que se cuenta con la suficiencia presupuestal autorizada y comprometida para el ejercicio fiscal dos mil veinte a favor de la parte quejosa.

Autoridad que interviene: Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

• Elaborar la cuenta por pagar a nombre del quejoso.

Autoridad que interviene: Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

• Expedir el título de crédito por la cantidad correspondiente.

Autoridad que interviene: Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

• Citar al quejoso para la entrega del cheque.

Autoridad que interviene: Dirección General de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

15. Por lo expuesto, la autoridad responsable solicitó llamar al director general de Programación, Organización y Presupuesto para que, en calidad de autoridad vinculada, realizara las gestiones necesarias para el cumplimiento de la sentencia de amparo.



- 16. Mediante auto de veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, el juzgado tuvo por recibida la planilla de liquidación a favor del señor ********** y estimó que no era necesario dar visto a la parte quejosa, ya que la manera en la que se determinó tal cantidad no era materia de la discusión. Asimismo, vinculó al cumplimiento al director general de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, así como a la Coordinación General de Administración, en su carácter de superiora jerárquica.
- 17. En los oficios recibidos el diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, la coordinadora general de Administración informó que giró comunicación a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto para instarle el cumplimiento; de igual manera, la autoridad vinculada al cumplimiento manifestó que se encontraba realizando las acciones necesarias para que el Congreso de la Ciudad de México otorgara los recursos necesarios para atender el requerimiento. En consecuencia, el Juzgado de Distrito, mediante el auto de diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, requirió nuevamente a la autoridad vinculada para que en un plazo de diez días cumpliera con los efectos de la sentencia, apercibida que, de no hacerlo, se le impondría una multa de cien a mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización.
- 18. Por medio del oficio recibido el ocho de marzo de dos mil veintiuno, la coordinadora general de Administración informó al Juzgado de Distrito que había solicitado nuevamente el cumplimiento del fallo a la autoridad vinculada. Por acuerdo de diez de marzo de dos mil veintiuno, el Juez Federal ordenó agregar a los autos el informe rendido por la superiora jerárquica de la autoridad responsable y la vinculada al cumplimiento.



- 20. A través del oficio recibido en el juzgado el veintidós de marzo del dos mil veintiuno, la coordinadora general de Administración informó que nuevamente giró comunicación a la autoridad vinculada para solicitar el inmediato cumplimiento del fallo protector; en acuerdo de veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, el Juez Federal tuvo por presentado el informe de la superiora jerárquica de la autoridad vinculada al cumplimiento.
- 21. En el oficio recibido el treinta de marzo del dos mil veintiuno, el director general de Programación, Organización y Presupuesto señaló que para estar en posibilidad de cumplir con el fallo protector, era necesario que la Dirección General de Recursos Humanos actualizara la planilla de liquidación al ejercicio fiscal dos mil veintiuno, para que, una vez actualizada se pudiera proceder a las gestiones administrativas y financieras necesarias para la emisión de la suficiencia presupuestal correspondiente. En consecuencia, en auto de cinco de abril de dos mil veintiuno, el juzgador federal acordó otorgar un plazo de diez días para el cumplimiento del fallo.
- 22. El veintiuno de abril de dos mil veintiuno, la directora de Control y Realización de Pago adscrita a la Dirección General de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, señaló que se encontraba realizando las gestiones necesarias para actualizar la planilla de liquidación al ejercicio fiscal de dos mil veintiuno; por lo que solicitó al Juez que le concediera una prórroga a fin de estar en posibilidades de remitir el documento en tiempo y forma; mediante acuerdo de veintidós de abril de dos mil veintiuno, la secretaria en funciones de Jueza de Distrito otorgó un plazo adicional de diez días.
- **23.** Mediante el acuerdo dictado el veintitrés de abril de dos mil veintiuno, el Juez Federal resolvió tener por presentados los oficios girados por la directora de Operación y Control de Pago, en el entendido de que la prórroga solicitada se había otorgado en el acuerdo que se dictó el veintidós de abril de dos mil veintiuno.
- **24.** En el escrito presentado el veintisiete de mayo del dos mil veintiuno, el señor ******** solicitó al Juez Federal para que requiriera a la autoridad responsable el cumplimiento de la sentencia o, en su caso, utilizara las medidas de apremio correspondientes; por consiguiente, mediante auto de primero de junio de dos mil veintiuno, se requirió nuevamente a la directora general de Recursos Humanos para que en el plazo de diez días diera cumplimiento con el fallo protector,



en el entendido que, de no acatar lo solicitado, sería acreedora de la multa correspondiente.

- 25. Con los oficios recibidos el diecisiete de junio de dos mil veintiuno, la directora de Operación y Control de Pago y directora general de Recursos Humanos exhibieron copia certificada de la planilla de liquidación actualizada al ejercicio fiscal de dos mil veintiuno. En el acuerdo de veintitrés de junio del mismo año, el Juez de Distrito tuvo por recibida la planilla de liquidación a favor del señor ************* y, nuevamente requirió al director general de Programación, Organización y Presupuesto para que en el plazo de diez días acreditara contar con la suficiencia presupuestal para hacer frente al pago de la planilla presentada.
- 26. Mediante los oficios presentados el quince de julio de dos mil veintiuno, la coordinadora general de Administración, en su carácter de superiora jerárquica, informó que envió las comunicaciones correspondientes a fin de que su subordinado, el director general de Programación, Organización y Presupuesto cumpliera con el fallo protector. Asimismo, la autoridad vinculada al cumplimiento señaló que se encontraba realizando las gestiones necesarias para la obtención de la suficiencia presupuestal; derivado de esto, en acuerdo de veinte de julio de dos mil veintiuno, el Juez requirió a la autoridad vinculada al cumplimiento para que acreditara contar con la suficiencia presupuestal relativa al ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.
- 28. En el oficio recibido el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, el director general de Programación, Organización y Presupuesto informó que la partida



correspondiente a la liquidación por indemnizaciones y por sueldos y salarios caídos no contaba con disponibilidad presupuestal. Por lo que se encontraba realizando las gestiones necesarias para que el Congreso de la Ciudad de México autorizara tal presupuesto; así, en el auto de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, el Juez de Distrito determinó tener por presentado el oficio signado por la autoridad vinculada al cumplimiento, haciendo énfasis en que estaba corriendo el plazo otorgado en el auto de dieciséis de agosto del mismo año.

- 29. Por el oficio presentado el veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, la coordinadora general de Administración informó al juzgado federal que había girado comunicación al director general de Programación, Organización y Presupuesto para instarlo a dar cumplimiento al fallo protector. Por ende, en acuerdo de treinta de agosto de dos mil veintiuno, el Juez acordó tener por presentado el informe rendido por la coordinadora general de dicha dependencia.
- **30.** Mediante los oficios presentados el dos de septiembre de dos mil veintiuno, el administrador general de Recaudación y el Administrador de Cobro Persuasivo y Garantías, ambos del Servicio de Administración Tributaria, informaron al Juez de Distrito las gestiones realizadas para hacer efectiva la multa impuesta al director general de Programación, Organización y Presupuesto, y por acuerdo de seis de septiembre de dos mil veintiuno, el Juez Federal tomó conocimiento de estas gestiones.
- **31.** Por medio del oficio presentado el veinte de septiembre de dos mil veintiuno, la coordinadora general de Administración, en su carácter de superiora jerárquica de la autoridad vinculada al cumplimiento, informó al juzgado federal haber requerido nuevamente a su subordinado para que realizara las gestiones necesarias para el cumplimiento; por lo que, mediante acuerdo dictado el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, el Juez requirió de nueva cuenta a la autoridad vinculada al cumplimiento para que en un plazo de diez días acreditara realizar las gestiones necesarias a fin de contar con la suficiencia presupuestal autorizada.
- **32.** En los oficios presentados el seis y el siete de octubre de dos mil veintiuno, el director general de Programación, Organización y Presupuesto y la coordinadora general de Administración, respectivamente, presentaron los informes de las gestiones realizadas en vías de cumplimiento; oficios que se tuvieron por ofrecidos ante el Juez de Distrito, en el acuerdo de ocho de octubre de dos mil veintiuno.



- 33. En el auto de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, el Juez determinó procedente la apertura del incidente de inejecución de sentencia; asimismo, le impuso al señor *************, en su carácter de director general de Programación, Organización y Presupuesto, una segunda multa equivalente a cien veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y le requirió de nueva cuenta el cumplimiento de la sentencia de amparo.
- **34. Tramitación del incidente de inejecución de sentencia.** En el proveído de dos de diciembre de dos mil veintiuno, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito registró el incidente de inejecución de sentencia con el número 13/2021 y requirió a las autoridades: tanto a la responsable, a la vinculada y a su superiora jerárquica para que acreditaran el cumplimiento de la ejecutoria de mérito.
- **35.** Mediante el acuerdo de trece de diciembre de dos mil veintiuno, el Juzgado de Distrito tuvo por recibido el recurso de queja interpuesto por el director general de Programación, Organización y Presupuesto, en contra del acuerdo dictado el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, en el que se ordenó la apertura del incidente de inejecución de sentencia y le impuso una multa.¹
- 36. Dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito. En sesión de veintiocho de enero de dos mil veintidós el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió el incidente de inejecución de sentencia 13/2021 en el sentido de determinar que subsiste el incumplimiento de la sentencia de amparo, dictaminar procedente la separación del cargo de la autoridad vinculada al cumplimiento, director general de Programación, Organización y Presupuesto y, en consecuencia, remitir el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 37. Gestiones de cumplimiento ante el Juzgado de Distrito durante la tramitación del incidente de inejecución de sentencia en esta Suprema Corte

¹ El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ordenó la admisión del recurso de queja con número 325/2021 y lo resolvió como **infundado** en la sesión correspondiente al tres de febrero de dos mil veintidós.



de Justicia de la Nación. En acuerdo dictado el diecisiete de febrero de dos mil veintidós, el Juez de Distrito tuvo por recibido el testimonio relativo al recurso de queja resuelto por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la sesión correspondiente al tres de febrero del año en curso.

- 38. Por acuerdo dictado el diez de marzo de dos mil veintidós, el Juez de Distrito agregó al expediente del juicio de amparo el auto por el cual el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, informó el contenido del acuerdo dictado el catorce de febrero de dos mil veintidós, por el que se admitió a trámite el incidente de inejecución de sentencia número 20/2022, en el que requirió a la autoridad vinculada el cumplimiento del fallo protector y turnó los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su resolución.
- **39.** En acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil veintidós, el Juzgado de Distrito tuvo por recibido el oficio en el que el administrador de Cobro Persuasivo y Garantías "1" del Servicio de Administración Tributaria, informó las gestiones realizadas con el fin de hacer efectiva la multa impuesta al director general de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
- **40.** En el auto de veintisiete de abril de dos mil veintidós, el Juez de Distrito requirió al director general de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, que acreditara que se otorgó la suficiencia presupuestal en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós para cubrir el pago al quejoso.
- 41. Trámite del incidente de inejecución de sentencia ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante proveído de catorce de febrero de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el incidente de inejecución de sentencia bajo el número 20/2022, lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y requirió lo siguiente:
- **A.** A la persona titular de la Dirección General de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, autoridad directamente obligada a dar cumplimiento:



- a. Solicite a la persona titular de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México:
- i. La suficiencia presupuestal para el ejercicio fiscal 2022 a favor de la parte quejosa por la cantidad fijada por concepto de diferencias de carga de trabajo.
 - ii. Elaboración de la cuenta por pagar a favor de la parte quejosa.
 - iii. La expedición del título de crédito por la cantidad correspondiente.
- **B.** A la persona titular de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México:
 - a. Otorgue la suficiencia presupuestal respectiva.
 - b. Elabore la cuenta por pagar a favor de la parte quejosa.
 - c. Expida el título de crédito por la cantidad correspondiente.
- d. Remita la documentación respectiva a la Dirección General de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, con copia a la Dirección General Jurídico Consultiva y de Implementación del Sistema de Justicia Penal de esta misma dependencia.
- **C.** A la persona titular de la Dirección General de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y a la de la Dirección General Jurídico Consultiva y de Implementación del Sistema de Justicia Penal de esta misma dependencia:
- a. Citen a la persona quejosa y le entreguen el título de crédito a su favor por la cantidad correspondiente por concepto de diferencias de carga de trabajo.
- **D.** A las personas titulares de la Coordinación General de Administración y de la Subprocuraduría Jurídica, de Planeación, Coordinación Interinstitucional y de Derechos Humanos, ambas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad



de México, como superiores jerárquicos, respectivamente, de las autoridades antes mencionadas, para que:

- **a.** Acrediten que ordenaron a estas últimas los actos precisados para cumplir con el fallo protector.
 - E. Las referidas autoridades, en el ámbito de su competencia:
- a. Deberán presentar ante este Alto Tribunal la documentación que acredite haber realizado los actos que les corresponde para el debido cumplimiento de la sentencia respectiva.
- **b.** La notificación de la autoridad vinculada al desarrollo de la siguiente etapa, incluida la que justifique el pago por un monto inferior al fijado por el juzgador de amparo –lo que podrá tener su origen en la aplicación de deducciones tributarias o retenciones de diversa naturaleza–.
- **c.** O bien justifiquen ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la causa del incumplimiento de los actos que deben realizar para el cabal acatamiento.
- **d.** En su caso, indiquen si es otra la autoridad que está obligada al cumplimiento del fallo, con independencia de que hubiera sido o no llamada a juicio como autoridad responsable.
- 42. Informes de las autoridades requeridas. Mediante los oficios recibidos en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de abril de dos mil veintidós, la subdirectora de Amparos Administrativos en suplencia de las autoridades requeridas manifestó que el cumplimiento implica un trámite compuesto, que la Dirección General de Recursos Humanos obtuvo la reimpresión de la plantilla de liquidación para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, y que las autoridades no fueron renuentes en acatar los requerimientos del Juzgado de Distrito. En similares términos se expresaron el director general de Programación, Organización y Presupuesto, así como la directora general de Recursos Humanos, todos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
- **43. Avocamiento.** Previo dictamen de la Ministra ponente y correspondiente acuerdo de presidencia de veintiséis de abril de dos mil veintidós, esta Primera



Sala se avocó a su conocimiento y se ordenó la remisión de los autos a la ponencia correspondiente.

CONSIDERANDO:

44. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente incidente de inejecución de sentencia. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política del País; 198, primer párrafo, de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, así como con el punto cuarto del Acuerdo 10/2013, ambos del Pleno de este Alto Tribunal, toda vez que se refiere a una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto que causó ejecutoria el día primero de junio de dos mil veinte, mediante sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito. Además, se trata de un incidente de inejecución de sentencia en el que no procede aplicar las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política del País.

45. SEGUNDO.—**Estudio.** Con el propósito de justificar el tratamiento que debe darse a la presente incidencia, es necesario verificar el origen y el objetivo de un incidente de inejecución de sentencia, para luego examinar el caso concreto, en el que se advierten motivos para dejar sin efectos el dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito y ordenar la devolución de los autos al Juzgado de Distrito para que continúe con el procedimiento de ejecución. Por lo que el estudio se realiza a partir de dos apartados: **1. Procedimiento del incidente de inejecución de sentencia, y 2. Análisis del caso concreto.**

1. Procedimiento de inejecución de sentencia

46. Los artículos 107, fracción XVI, primer párrafo, de la Constitución Política del País; 193 y 198 de la Ley de Amparo, prevén el incidente de inejecución de sentencia como un mecanismo cuya finalidad es determinar si existe incumplimiento de una ejecutoria de amparo, entendiéndose como tal, el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquier otra que intervenga en el trámite de cumplimiento.



- 47. En este tenor, el propósito del presente estudio es determinar si se configura desacato; es decir, si la autoridad responsable y/o la vinculada al cumplimiento, abiertamente o con evasivas, se abstienen de realizar las actuaciones necesarias para lograr el cumplimiento de la ejecutoria, o bien, no realizan la obligación materia del fallo protector.
- **48.** Para ese efecto es indispensable que estén precisados o definidos los términos en los que la autoridad responsable, vinculada y/o superiores jerárquicos deben actuar para dar estricto y completo cumplimiento a la ejecutoria de amparo, sobre todo si se atiende a que, conforme el artículo 196, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, "la ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos, ni defectos", lo que revela que para calificar la actitud adoptada por estas autoridades y, sobre todo, para analizar si existe contumacia, es necesario tener plena certeza de quiénes son las autoridades y cuáles son las obligaciones que tienen a su cargo para restituir a la persona quejosa en el pleno goce de los derechos humanos violados.
- **49.** Así, a través del incidente de inejecución de sentencia es factible analizar, en su caso, si la demora es justificada, a efecto de inferir si el cumplimiento deriva de la existencia de un obstáculo material, jurídico o simplemente de la contumacia de la autoridad; en este último supuesto se procederá a aplicar las medidas a que se refiere el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política del País. Esto es, en primer lugar, imponer sanción pecuniaria para instar a la autoridad que realice las acciones necesarias; en segundo lugar, separar del cargo al titular y, en última instancia, consignarlo al Juzgado de Distrito correspondiente por el delito de incumplimiento de sentencias de amparo.
- **50.** Ahora bien, si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera incorrecta, el Tribunal Colegiado de Circuito o, en su caso, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe devolver los autos al órgano jurisdiccional para que se reponga el procedimiento de ejecución.² En cambio, si el procedimiento

² La reposición del procedimiento de ejecución puede ser por diversas circunstancias, como ejemplo, que no haya sido debidamente notificada la autoridad responsable o la persona superior jerárquica, entre otras.



de ejecución se llevó a cabo de manera correcta y reitera que hay incumplimiento, el órgano colegiado debe remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo de la autoridad responsable, vinculada al cumplimiento y, en su caso, de la persona superior jerárquica.

51. Una vez recibidos los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se debe dictar a la brevedad posible la resolución que corresponda, la cual podrá ser en los siguientes términos:³

- a. Devolución de autos: La Suprema Corte debe devolver los autos al órgano judicial de amparo si es necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, a efecto de que se tramite el incidente ya referido.
- **b. Incumplimiento justificado:** Si la Suprema Corte considera justificado el incumplimiento, debe otorgar un plazo adecuado a la autoridad responsable para que cumpla; el mismo puede ampliarse a solicitud fundada de la autoridad. Vencido el plazo, si no se ha dado cumplimiento a la sentencia, el Tribunal Pleno de esta Corte deberá separar de su cargo a la autoridad responsable o vinculada, así como consignarla ante el Juzgado de Distrito y, en su caso, a la persona superior jerárquica. Asimismo, es posible que se advierta imposibilidad jurídica o material, con la que se podrá ordenar el cumplimiento sustituto de la sentencia.
- c. Incumplimiento injustificado. Si la Suprema Corte considera injustificado el incumplimiento, el Tribunal Pleno debe dictar resolución –tomando en cuenta la resolución del Tribunal Colegiado— en la que separe a las autoridades responsables o vinculadas y, en su caso, a la persona superior jerárquica. A su vez,

³ La jurisprudencia P./J. 55/2014 (10a.), emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por reiteración de criterio, cuyo precedente más reciente es el incidente de inejecución de sentencia 1566/2013, resuelto en la sesión correspondiente al once de agosto de dos mil catorce en la que se aprobó por unanimidad de nueve votos el criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A., Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz; jurisprudencia que se encuentra publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 18, registro digital: 2007917, bajo el rubro: "INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SU TRÁMITE EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."



debe consignarles ante el Juzgado de Distrito de Procesos Penales Federales de la entidad que se trate, por el delito de incumplimiento de las sentencias de amparo. Finalmente debe ordenar la devolución de los autos al órgano jurisdiccional de amparo, a efecto de que continúe el trámite de cumplimiento ante las nuevas personas titulares, sin perjuicio de la consignación que proceda en contra de las anteriores responsables del cumplimiento.

52. Establecido el marco general del procedimiento de cumplimiento y ejecución de las sentencias en términos de la Ley de Amparo, lo que corresponde es el análisis del caso concreto, por lo que se da paso al segundo apartado.

2. Análisis del caso concreto

- **53.** Una vez expuesto el procedimiento previsto en la Ley de Amparo para el cumplimiento y ejecución del fallo protector, corresponde referirse al caso concreto y a las razones por las que resulta infundado el presente incidente de inejecución y procede la devolución de los autos del juicio de amparo indirecto 1542/2019 al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, para que su titular actúe en los términos ordenados en esta determinación.
- **54.** El presente asunto inicialmente se circunscribía en determinar si procede la aplicación de las sanciones establecidas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política del País a la autoridad vinculada al cumplimiento, director general de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, ante la falta de cumplimiento sin defectos del fallo protector.
- **55.** Sin embargo, <u>por el momento, no puede pronunciarse en relación con las sanciones establecidas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política del País respecto al incumplimiento de los deberes impuestos con motivo del fallo protector por parte de la autoridad vinculada al cumplimiento.</u>
- **56.** Para expresar las razones que justifican la decisión de declarar infundado el incidente de inejecución, dejar sin efectos el dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito y ordenar la devolución de los autos al Juzgado de Distrito para que continúe con el procedimiento de ejecución, corresponde su desarrollo mediante los subapartados siguientes:



- 2.1. Vinculación a la Sala Administrativa que resolvió el juicio de nulidad III-95107/2016
- 2.2. Determinación de la cantidad que corresponde pagar a la persona quejosa por concepto de carga de trabajo
- 2.3. Insuficiencia en los requerimientos efectuados a las autoridades, tanto a la responsable como a las vinculadas al cumplimiento y a su superiora jerárquica
- 2.4. Omisión de identificar a las personas físicas que se desempeñan como titulares de las autoridades responsables, vinculadas al cumplimiento y su superiora jerárquica
 - 2.5. Decisión de devolver los autos al Juzgado de Distrito

57. Una vez explicada la metodología para el análisis del presente asunto, lo que corresponde es el desarrollo del primer aspecto anunciado, relativo a la necesidad de vincular a la Sala del Tribunal de lo Administrativo de la Ciudad de México que resolvió el juicio de nulidad, como se expone a continuación.

2.1. Vinculación a la Sala Administrativa que resolvió el juicio de nulidad III-95107/2016

58. Del análisis de las constancias que integran el asunto, destaca que la materia del juicio de amparo fue la omisión de cumplir con la sentencia dictada por la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México en el juicio de nulidad III-95107/2016, dentro de la cual se determinó declarar la nulidad del oficio impugnado para que las autoridades demandadas realizaran las siguientes acciones: 1) dejar sin efectos el oficio número 101/DEA/3687/2016; 2) pagar el cheque correspondiente al mes de septiembre de dos mil dieciséis por concepto de carga de trabajo; 3) pagar el mismo concepto a partir del mes de septiembre de dos mil dieciséis hasta la fecha en que la autoridad competente emitiera un nuevo oficio debidamente fundado y motivado.



- **59.** La sentencia de amparo reconoció como derecho fundamental violado el de eficacia en el acceso a la justicia ante el incumplimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; en consecuencia, precisó como efecto, que se requiriera a las autoridades correspondientes el cumplimiento de la sentencia del juicio de nulidad. Por tanto, para estar en aptitud de examinar el procedimiento de cumplimiento de la sentencia de amparo, en el caso concreto, es indispensable tener presente lo acontecido en el procedimiento ordinario del juicio administrativo.
- **60.** En el marco jurídico aplicable al procedimiento de cumplimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que en este caso dio pauta al juicio de amparo, destaca que en términos de lo dispuesto por el artículo 100, fracción segunda, de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México,⁴ los actos administrativos pueden ser declarados nulos si la parte actora demuestra que las autoridades demandadas no observaron los requisitos formales exigidos para su realización.
- **61.** La sentencia dictada por la Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa podrá decidir entre reconocer la validez, declarar la nulidad lisa y llana, o declarar la nulidad del acto impugnado para determinados efectos, debiendo de precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad demandada deberá realizar el cumplimiento.
- **62.** Una vez firme la sentencia en que se declare la nulidad del acto, la autoridad demandada contará con un plazo de quince días para demostrar que cumplió en su totalidad con la sentencia. De no ser así, la parte quejosa podrá

⁴ "Artículo 100. Se declarará que un acto administrativo es nulo cuando se demuestre alguna de las siguientes causas: ...

[&]quot;II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso."

⁵ "Artículo 102. La sentencia definitiva podrá: ...

[&]quot;III. Declarar la nulidad del acto impugnado para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales; ...

[&]quot;Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.



acudir al recurso de queja para solicitar el cumplimiento de la sentencia; y el Magistrado instructor pedirá a las autoridades demandadas que, en un plazo de cinco días, rindan los informes en los que precisen las gestiones que han realizado para el cumplimiento.

63. Vencido el plazo, conforme con lo dispuesto por el artículo 106 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 6 la Sala Ordinaria determinará

"Contra las resoluciones que dicten las Salas ordinarias en el recurso de reclamación, procederá el recurso de apelación ante la Sala Superior.

"Siempre que se esté en el supuesto previsto en la fracción III de este artículo, el tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento, o para (sic) se emita un nuevo acto; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales."

⁶ "Artículo 106. En caso de incumplimiento de sentencia firme, el actor podrá, por una sola vez, acudir en queja, ante la Sala, la que dará vista a la autoridad responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga.

"Se interpondrá por escrito dirigido al Magistrado instructor que corresponda; en dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien, se expresará la omisión en el cumplimiento de la resolución de que se trate.

"El Magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, la Sala Ordinaria resolverá si la autoridad demandada ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá al servidor público respectivo una multa de 50 a 180 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, apercibiéndola además respecto a una sanción de mayor severidad si el incumplimiento persiste. De este requerimiento se dará vista también a su superior jerárquico, con el objeto de que conmine al renuente a realizar el cumplimiento.

"Si la sentencia no quedó cumplida en el plazo fijado, la Sala emitirá la resolución respectiva, e impondrá el arresto del servidor público renuente hasta por treinta y seis horas, y a su superior jerárquico una multa de 50 a 180 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, requiriéndoles por una última vez el cumplimiento íntegro de la sentencia respectiva en un término no mayor a cinco días.

"Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.

"En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, la Sala ordinaria podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo el apercibimiento efectuado.

"Si en el término fijado no se acredita haber dado cumplimiento cabal a la sentencia, la Sala Ordinaria podrá determinar una nueva sanción al servidor público renuente y a su superior jerárquico, en su caso."



si la autoridad demandada ha dado o no cumplimiento a la sentencia. Si la respuesta fuera negativa, le requerirá para que la cumpla en un plazo de cinco días, previniéndola de que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa de cincuenta a ciento ochenta veces la Unidad de Medida y Actualización. Sanción que, si el incumplimiento persiste, podrá escalar a una de mayor severidad. Asimismo, se requerirá a su superior jerárquico para que realice las determinaciones que correspondan, a fin de conminar a la autoridad demandada a dar cumplimiento a la sentencia.

64. Si persiste el incumplimiento, a pesar de la multa que se imponga, la Sala emitirá la resolución respectiva e impondrá el arresto del servidor público renuente hasta por treinta y seis horas y, a su superior jerárquico, una multa de cincuenta a ciento ochenta veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, requiriéndoles que cumplan con la sentencia de mérito,⁷ en un término no mayor a cinco días. Si al momento de que culmine el plazo, la autoridad no ha cumplido con el fallo, la Sala ordinaria podrá imponer nuevas sanciones hasta tanto la autoridad demandada y su superior jerárquico realicen las gestiones necesarias para cumplir con la sentencia en su totalidad, sin excesos ni defectos.⁸

65. Derivado del procedimiento explicado, se puede destacar que la ejecución de una sentencia en materia administrativa: 1) es una función jurisdiccional;

⁷ **Artículo 107 Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.** "Se entiende como superior jerárquico de la autoridad demandada, el que de conformidad con las disposiciones correspondientes ejerza sobre ella poder o mando para obligarla a actuar o dejar de actuar en la forma exigida en la sentencia, o bien para cumplir esta última por sí misma.

[&]quot;La autoridad requerida como superior jerárquico, incurre en responsabilidad por falta de cumplimiento de las sentencias, en los mismos términos que la autoridad demandada, sólo en los casos en que no lleve a cabo el requerimiento a la inferior, o no cumpla el propio superior jerárquico, cuando esté facultado para emitir la decisión de que se trate, o para actuar en el sentido que se desprenda de la ejecutoria a cumplir."

⁸ "Artículo 109. Cuando la Sala ordinaria reciba informe de la autoridad demandada de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al actor y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga.

[&]quot;Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin éste, la Sala ordinaria dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

[&]quot;La sentencia se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

[&]quot;Si en estos términos la Sala ordinaria la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente."



- 2) las Salas ordinarias del Tribunal de Justicia Administrativa están obligadas a asegurar que las autoridades que intervienen en el cumplimiento, efectivamente lo realicen; 3) todos los entes relacionados al cumplimiento deben colaborar en la ejecución; y, 4) el Tribunal Administrativo cuenta con las facultades de imponer sanciones de manera escalonada, hasta tanto, la sentencia se tenga por cumplida sin excesos ni defectos.
- **66.** De los antecedentes del caso en concreto, se desprende que, una vez dictada la sentencia del juicio de nulidad III-95107/2016, confirmada por la resolución del recurso de apelación; ante lo que consideró incumplimiento, la parte actora interpuso el recurso de queja para solicitar a la Sala Administrativa que ordenara el cumplimiento de la sentencia dictada en el juicio administrativo; recurso en el que se resolvió otorgar un plazo de cinco días para que las autoridades demandadas dieran cumplimiento a la sentencia. Una vez transcurrido este plazo y, al no haberse verificado el cumplimiento, la Tercera Sala Ordinaria de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, hizo efectiva la multa impuesta a las autoridades demandadas.
- 67. Con la finalidad de vencer la renuencia por parte de las autoridades demandadas, la persona quejosa solicitó el amparo de la Justicia Federal para resarcir los derechos fundamentales que le fueron negados por la omisión materia de reclamo. Seguido el procedimiento correspondiente, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que determinó: 1) sobreseer respecto del director Ejecutivo de Administración de la Jefatura General y del jefe general, ambos de la Policía de Investigación de la Ciudad de México, por haber cumplido con lo solicitado en la sentencia de nulidad; 2) conceder el amparo para efectos de que la autoridad responsable, directora general de Recursos Humanos, diera cumplimiento a la sentencia y pagara las cantidades correspondientes a la parte quejosa hasta tanto se emitiera un nuevo oficio que señalara los términos y condiciones en los cuales se realizaría el pago.
- **68.** Una vez que quedó firme la sentencia de amparo, el Juez de Distrito requirió su cumplimiento. Mediante el oficio recibido en el juzgado el veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, la directora general de Recursos Humanos exhibió la planilla de liquidación a favor de la persona quejosa. En torno a esto, el Juez acordó tenerla por recibida y, consideró que no era necesario dar vista a las partes, toda vez que la forma en que se determinó la cantidad a pagar, dijo,



no era materia de la discusión; tampoco juzgó oportuno vincular al Tribunal Administrativo que conoció del asunto.

- **69.** De lo narrado, se pone en evidencia la inconsistencia procesal por la que se amerita devolver los autos al juzgado. Esto es así, pues del acuerdo de veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, se desprende que el Juez de Distrito se concretó a recibir la planilla de liquidación exhibida por la autoridad responsable del cumplimiento, sin dar vista a la parte quejosa por considerar que la determinación de la cantidad a su favor no era materia de discusión. Aunado a esto, el juzgador omitió vincular al cumplimiento de la sentencia al Tribunal Administrativo, a pesar de que la propia ley administrativa prevé un procedimiento ordinario para lograr el cumplimiento de sus sentencias.
- **70.** Lo anterior cobra especial relevancia al considerar que el derecho fundamental violado es atinente a la eficacia en el acceso a la justicia, en lo preciso, la falta de cumplimiento sin excesos ni defectos de la sentencia de un tribunal ordinario, con la particularidad de que la sentencia en cuestión implica la realización de diversos actos, como el dejar sin efectos un oficio, pagar un concepto por carga de trabajo que no está suficientemente determinado a cuántos meses o cantidades corresponde, pues en términos del fallo de origen, se seguiría generando hasta que la autoridad demandada emitiera otro oficio en el que, fundada y motivadamente, resolviera la situación jurídica.
- **71.** En ese sentido, esta Primera Sala considera que, en el cumplimiento de una ejecutoria de amparo indirecto, cuando implica la ejecución de una sentencia dictada por un Juez o tribunal, debe vincularse en el procedimiento correspondiente a quien la emitió.
- **72.** En el caso, se otorgó la protección constitucional para el efecto de que las autoridades demandadas y vinculadas, dieran cumplimiento a una sentencia dictada por una Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, sin embargo, el Juez de Distrito, en el procedimiento de cumplimiento no vinculó a la autoridad emisora de la sentencia local.
- **73.** Al respecto, esta Primera Sala determina que cuando el cumplimiento de una ejecutoria de amparo indirecto implique la ejecución de una sentencia dictada por un Juez o una Sala de un tribunal ordinario, debe vincularse a la autoridad emisora del fallo.



74. De esta manera resulta que en la medida de que el cumplimiento de las sentencias es una cuestión de orden público, el Juez o tribunal emisor de las mismas, deben ser los principales operadores jurídicos encargados de velar por el exacto cumplimiento de lo sentenciado para lo cual deben desplegar todas las facultades que les encomiende la ley que les rige; incluso si se ha llegado a un punto en el que fue necesaria la intervención de un Juez de amparo, deben continuar impulsando la prosecución del trámite ordinario que las leyes dispongan para logar el cumplimiento de sus fallos, por lo que, el juzgador de amparo habrá de vincularse, para que, en ejercicio conjunto de sus facultades procuren la total observancia de lo ordenado, para materializar la eficacia del acceso a la justicia, derecho reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política del País.

75. En las relatadas condiciones, en el caso, se pone de relieve la necesidad de que el Juez Federal reconduzca el cumplimiento de la ejecutoria de amparo con intervención ineludible del Tribunal Administrativo de origen, pues para tener certeza de que se cumplió con la sentencia local, es indispensable la participación del Magistrado a quien originalmente le corresponde velar por la ejecución de su fallo; pues no debe perderse de vista que el cumplimiento de las resoluciones judiciales es una cuestión de orden público. De manera concreta, es indispensable que el tribunal de origen precise los efectos o actos procesales necesarios para considerar cumplida su sentencia, que, como se explicó, implica la realización de distintos actos por parte de las autoridades demandadas y la vinculada al cumplimiento en sede local.

76. En torno a lo expuesto, cobra relevancia que de las constancias que obran en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), se aprecia que el Juez Federal tuvo a la vista el expediente del juicio de nulidad que se le remitió con motivo del diverso juicio de amparo 1233/2019. Del expediente de origen destaca que en la resolución de veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, la Sala Administrativa indicó a las autoridades demandadas y a la vinculada a su observancia, que para considerar cumplida la sentencia tenían que acreditar el pago por concepto por *carga de trabajo* correspondiente a septiembre de dos mil dieciséis, enero, mayo y septiembre de dos mil diecisiete; del mes de febrero a diciembre de dos mil dieciocho y lo que resta de los meses enero, febrero y marzo de dos mil diecinueve. Así como a emitir un nuevo oficio en el que se resolviera la situación jurídica de esa percepción y que, en tanto se emitiera ese oficio, se tendría que seguir pagando mes a mes por ese concepto.



77. Por las razones expuestas, resulta procedente devolver los autos al Juzgado de Distrito para que reconduzca el trámite de la fase de cumplimiento de la ejecutoria de amparo sin obviar las cuestiones destacadas en este fallo.

2.2. Determinación de la cantidad que corresponde pagar a la persona quejosa por concepto carga de trabajo

- **78.** Además de la razón desarrollada en el apartado previo, atinente a que en el caso es pertinente vincular al Tribunal Administrativo de la Ciudad de México, se actualiza otro motivo que justifica la devolución de los autos al Juzgado de Distrito, consistente en la imprecisión de la cantidad que debe cubrirse al señor **********, como se explica a continuación.
- **79.** La Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en su artículo 102, fracción III, prevé que las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo podrán declarar la nulidad del acto impugnado para ciertos efectos y, de igual manera, señala que la sentencia definitiva debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad demandada debe cumplirlos.
- **80.** Dentro del procedimiento ordinario administrativo, se prevé la claridad con la que los Magistrados deben dictar la sentencia para que, en caso de que se reclame el cumplimiento de ésta a las autoridades demandadas se logre un eficaz cumplimiento de lo sentenciado y en caso de renuencia se pueda aplicar el sistema sancionatorio que establece el artículo 106 de la ley en comento, pues resulta ilógico solicitar a la autoridad demandada que cumpla con una sentencia en la que no se determinan precisamente los actos con los que se tendrá por cumplida.
- **81.** En el caso, la sentencia de nulidad implicó la orden de realización de diversos actos vinculados con la situación jurídica del pago de una prestación denominada *carga de trabajo*, la primera acción a llevar a cabo es relativa a dejar sin efectos el oficio por el que se dispuso que no se le pagaría ese concepto al actor, ahora quejoso; luego, realizar el pago de esa prestación por los meses que se le dejó de pagar con sustento en ese oficio declarado nulo; asimismo, se ordenó la emisión de un nuevo oficio en el que de manera fundada y motivada se estableciera su situación jurídica, en el entendido de que, mientras no se emitiera ese acto, se debería continuar pagando, mes a mes, la prestación en cuestión.



- **82.** De lo anterior se obtiene que la sentencia dictada en el juicio de nulidad no contiene precisamente una cantidad líquida a favor del actor que, ante la inejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, instó el juicio de amparo indirecto que culminó con el fallo protector para el efecto de que se velara por el adecuado cumplimiento de la sentencia ordinaria.
- **83.** Ahora bien, en la fase de cumplimiento de la sentencia de amparo y mediante el acuerdo de veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, el Juez de Distrito tuvo por recibida la planilla de liquidación emitida por la Dirección General de Recursos Humanos, sin dar vista a la parte quejosa pues, a su juicio, la determinación de la cantidad no era materia de discusión.
- **84.** Sin embargo, contrario a lo dispuesto por el Juez Federal, en auto de veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, dadas las particularidades del caso, la verificación de la adecuada cuantificación de la cantidad a pagar a la persona quejosa, es un aspecto indispensable para el correcto trámite del cumplimiento de la ejecutoria de amparo, porque su cumplimiento no se ciñe únicamente al pago de una cantidad previamente fijada por el tribunal de origen, sino que se compone de distintos actos, entre los que se distingue el pago de una prestación económica, hasta que se emita un oficio por el que se resuelva su situación jurídica; además del pago, para su adecuada cuantificación, entre otros aspectos, es indispensable conocer el periodo en el que se debe calcular la prestación a pagar, pues en términos de la sentencia de la Sala Administrativa, se trata de una prestación pagadera mes a mes hasta que se emita un oficio que resuelva su situación.

85. En este sentido, y con base en el artículo 193, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito debió precisar la forma y los términos del

II

⁹ "Artículo 193. Si la ejecutoria no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo indirecto, el órgano judicial de amparo hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad, aunque dejen el cargo.



cumplimiento de la ejecutoria; pues cualquiera de los órganos jurisdiccionales competentes puede ordenar de oficio la apertura de un incidente innominado para definir las cuestiones relativas al cumplimiento de la sentencia. Lo que se actualiza en el presente caso, ya que los efectos otorgados mediante la sentencia de amparo corresponden a la entrega de una cantidad líquida; por esto, la determinación y cuantificación de dicha cantidad constituye un aspecto esencial para determinar la forma y el momento en que se tendrá por cumplido el fallo protector.

86. En la especie, la presentación de la planilla de liquidación recibida por el Juez de Distrito, así como sus actualizaciones anuales sin modificarse el periodo que abarca la prestación a pagar, en el caso, resultan insuficientes para determinar el monto de la cantidad en favor de la persona quejosa, pues de las constancias que integran el asunto, no se desprende que la autoridad responsable del cumplimiento, al momento de fijar las cantidades correspondientes por concepto *de carga de trabajo*, haya señalado de forma clara y precisa el procedimiento aritmético, así como los fundamentos y motivos que utilizó para obtener la cantidad resultante en la planilla de liquidación, sobre todo, al destacarse la necesidad de establecer, en primer término, el periodo que abarca la prestación liquidada.

87. Por tales razones, no existe certeza de que el cálculo realizado por la Dirección General de Recursos Humanos en verdad corresponda a la cantidad que debe pagarse a la parte quejosa, ni tampoco se evidencia la diversa condición relativa a que se emitió un oficio que resuelva la situación jurídica del concepto de pago por *carga de trabajo*.

- **88.** Esta Primera Sala considera que cuando en el cumplimiento de sentencias de amparo indirecto se involucre el pago de una cantidad que no sea de fácil liquidación debe ordenarse la apertura de un incidente para cuantificarla.
- **89.** En efecto, en el caso se dictó una sentencia de amparo indirecto en la que se otorgó la protección constitucional para que se cumpliera una sentencia

[&]quot;En el supuesto de que sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, cualquiera de los órganos judiciales competentes podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para tal efecto."



del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México que entre sus efectos implicaba el pago de una prestación periódica hasta que la autoridad correspondiente emitiera una determinación fundada y motivada que resolviera si debía seguirse pagando o no a la persona que promovió el juicio de nulidad.

- **90.** Esta Primera Sala determina que cuando el cumplimiento de una ejecutoria de amparo implique la observancia de una sentencia de un tribunal ordinario que condena al pago de prestaciones periódicas que no sean de fácil liquidación, por ejemplo, cubrir a un agente de seguridad pública el concepto denominado *carga de trabajo*, es procedente que se tramite el incidente que prevé el artículo 193 de la Ley de Amparo para precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria.
- **91.** Se considera así, porque el incidente que prevé el cuarto párrafo del artículo 193 de la Ley de Amparo está previsto cuando sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria de amparo, lo que se actualiza cuando la materia de protección constitucional involucra el pago de una prestación periódica que en principio requiere establecerse la mecánica de su base de cálculo, además de identificar el periodo que abarcará el pago, para así, determinar con certeza el monto con el que se considerará cumplido el fallo protector.
- **92.** En ese sentido, si entre los efectos de la concesión de amparo se encuentra el pago de una cantidad líquida a la parte quejosa, el Juez de Distrito debe allegarse de los elementos necesarios para individualizarla; lo cual es una condición previa a la apertura del incidente de inejecución de sentencia, pues de esto depende que las autoridades responsables y/o vinculadas al cumplimiento, puedan acatar la ejecutoria de amparo. En consecuencia, si el monto de la cantidad que se debe entregar a la parte quejosa, no está determinado por el Juez de Distrito, lo procedente es devolverle los autos a efecto de que provea lo necesario para dar cumplimiento a la ejecutoria.
- 93. Bajo este orden de ideas, lo correspondiente es devolver los autos al Juzgado de Distrito para que se allegue de las constancias necesarias para clarificar la forma exacta de cumplimiento de la sentencia de amparo y requiera la determinación inequívoca de la cantidad que se debe pagar a favor de la parte quejosa, la cual debe fijarse por el propio órgano jurisdiccional, con los elemen-



tos que requiera a las partes que conforman el juicio y, hecho lo anterior, continuar con la secuela procesal que corresponde al trámite de la fase de cumplimiento.

2.3. Insuficiencia en los requerimientos efectuados a las autoridades, tanto a la responsable como a las vinculadas al cumplimiento y a su superiora jerárquica

94. Si bien la materia del presente incidente de inejecución de sentencia implica examinar el procedimiento de la fase de cumplimiento y ejecución de la sentencia de amparo, y no propiamente las determinaciones adoptadas por la Sala Administrativa cuya sentencia en el caso persigue el fallo protector, lo cierto es que para dotar de contenido a la problemática jurídica que debe resolverse, en la especie, es pertinente un breve asomo a lo acontecido en la jurisdicción ordinaria, para evidenciar, que en el caso, fueron insuficientes los requerimientos efectuados por el juzgador de amparo para lograr el eficaz cumplimiento de lo sentenciado.

95. Del análisis de las constancias y actuaciones del trámite seguido ante la Sala Administrativa de origen, se arriba a la convicción de que el procedimiento administrativo ordinario no satisfizo con los estándares de rigurosidad, claridad y exactitud con los que se debe dictar y procurar el cumplimiento de las sentencias de orden administrativo. Toda vez que, como ha sido expuesto, las actuaciones del Tribunal Administrativo se constriñeron a la remisión de los autos que integraron el juicio de nulidad.

96. Además, dentro de los autos que integran el juicio ordinario, no se desprende que la Sala Administrativa haya realizado las acciones que le faculta la ley para dictar y dar cumplimiento a las sentencias en materia administrativa; la falta de determinación de las acciones que las autoridades demandadas debían realizar, los requerimientos hechos a éstas, e incluso la falta de rigor en la imposición del sistema sancionatorio previsto en la ley ordinaria administrativa, no cumplen con los estándares de exactitud y claridad con los que se debe conminar al cumplimiento de una sentencia. Por lo que, de inicio, se puede considerar que la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México realizó de manera deficiente el procedimiento de cumplimiento de una sentencia de primera instancia.



- **97.** Ahora, dejando a un lado la deficiencia del Tribunal Administrativo, el Juez de Distrito que conoció y dictó la sentencia de amparo indirecto, tampoco actúo de conformidad con las facultades que para el caso le otorga la Ley de Amparo que dispone que el cumplimiento de las sentencias de amparo se debe apegar a un estándar de oficiosidad, por el que se le permite al Juez de amparo, allegarse de todos los medios necesarios para dictar, ejecutar y buscar el cumplimiento del fallo protector.
- 98. Lo que implica que la labor del Juez va más allá que una mera expectación de lo que informen el tribunal de origen, las autoridades responsables, las vinculadas al cumplimiento y sus superiores jerárquicas, sino que merece una actitud proactiva que conduzca al eficaz cumplimiento de lo ordenado en la ejecutoria; esto es, resulta insuficiente que la persona juzgadora de amparo se concrete a recibir la información que le ministran el tribunal de origen, las autoridades responsables, vinculadas al cumplimiento y sus superiores jerárquicos, y adoptar una actitud mediadora entre éstas.
- 99. Ahora, del análisis de las constancias del asunto, se puede constatar que la materia del cumplimiento se desdobla en la ejecución de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Cuidad de México, que en suma, implica la realización de distintos actos, entre los que destaca el pago de una prestación económica, hasta que se emita un oficio por el que se resuelva su situación jurídica; además del pago, para su adecuada cuantificación, entre otros aspectos, es indispensable conocer el periodo en el que se debe calcular la prestación a pagar, pues en términos de la sentencia de la Sala Administrativa, se trata de una prestación pagadera mes a mes hasta que se emita un oficio que resuelva su situación.
- **100.** De lo expuesto se desprende que, al ser un trámite administrativo compuesto, el cumplimiento de la sentencia depende de la autoridad responsable, en este caso, de la directora general de Recursos Humanos, y de otros entes públicos que realizan actividades concatenadas al cumplimiento, como es la autoridad vinculada, que es el director general de Programación, Organización y Presupuesto.
- **101.** Al determinar que el cumplimiento depende de un trámite compuesto, se puede apreciar dentro de los autos que conforman el expediente del juicio



de amparo que la autoridad vinculada señaló que estaba a la espera de contar con la disponibilidad presupuestal, así como de la solicitud de suficiencia presupuestal para poder continuar con las gestiones necesarias para el cumplimiento del fallo en su totalidad; en consecuencia, era deber del Juez Federal requerir a las autoridades para que acreditaran que realmente estaban realizando las gestiones necesarias para el cumplimiento y no limitarse únicamente a recibir y comunicar los oficios presentados por la autoridad responsable, la vinculada al cumplimiento y su superiora jerárquica.

- 102. Además, de que, en el caso concreto, resultaba indispensable que el juzgador federal vinculara a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, pues la materia de ejecución del fallo protector, es precisamente el cumplimiento de la sentencia de ese tribunal, por lo que es indispensable su participación en la fase de cumplimiento del amparo.
- 103. En el mismo orden de ideas, resulta insuficiente que el Juez de Distrito encontrara satisfechos los requerimientos hechos por la autoridad superiora jerárquica de la responsable y la vinculada al cumplimiento, pues tal autoridad tenía la obligación de utilizar todas las medidas de apremio a su alcance para obtener el total cumplimiento del fallo protector. Situación que no se realizó, ya que únicamente se limitó a girar oficios a sus subordinados solicitándoles realizar las acciones tendientes al cumplimiento de la sentencia. Por su parte, el Juez se conformó con tales solicitudes sin considerar imponer sanción alguna ni ordenar la apertura del incidente de inejecución en contra de las acciones realizadas por la autoridad superiora jerárquica.
- 104. En efecto, el Juez se conformó con la postura procesal de la superiora jerárquica relativa a informar que giró oficio a sus subalternos para instarles el cumplimiento del fallo protector, pese a que en reiteradas ocasiones el juzgador federal estableció que era una conducta insuficiente; sin embargo, lo cierto es que no le impuso multa, ni ordenó la apertura del incidente de inejecución por lo que ve a la superiora jerárquica a pesar de que no se advierte la materialización de actos verdaderamente tendentes a la ejecución, más allá de solamente recordar a sus subalternos su obligación de cumplir un mandato de un Juez Federal.



105. Así, no basta que la autoridad superiora jerárquica emita un oficio en el que indique que giró sendos comunicados a las autoridades obligadas al cumplimiento para que se consideren colmadas sus obligaciones en la etapa de ejecución de una sentencia protectora de derechos humanos, sino que debe mostrar haber hecho uso de todos los medios a su alcance, incluso de las prevenciones y sanciones que conforme a las disposiciones aplicables puede formular e imponer a fin de constreñir al debido cumplimiento de las ejecutorias de amparo; de lo contrario, el Juez de Distrito podrá considerar insuficiente la intervención de la superiora jerárquica y, por tanto, imponerle las mismas sanciones que a las autoridades responsables y/o vinculadas al cumplimiento.

106. Lo anterior porque el régimen de obligaciones y sanciones que se regulan en la Ley de Amparo, del que destaca el artículo 194, ¹⁰ conduce a considerar que la persona que se desempeña como superiora jerárquica es igualmente responsable en obtener el cumplimiento que las autoridades que supervisa. Por lo que su actuar debe implicar el despliegue de todas las atribuciones que tenga a su alcance para gestionar y obtener el cumplimiento de la sentencia y, no solamente proceder como una autoridad recordatoria e insistente, precisamente porque se encuentra sujeta a las mismas obligaciones y sanciones que sus subalternos.

107. En ese orden de ideas, lo que corresponde es la devolución de los autos al Juzgado de Distrito, para que además de las cuestiones destacadas en los demás apartados de este fallo relativos a puntualizar las imprecisiones procesales en el proceso de ejecución, lo reconduzca con la debida precisión a las autoridades involucradas en el cumplimiento y, en su caso, imponga las medidas de apremio correspondientes para vencer la eventual renuencia que se actualice.

^{10 &}quot;Artículo 194. Se entiende como superior jerárquico de la autoridad responsable, el que de conformidad con las disposiciones correspondientes ejerza sobre ella poder o mando para obligarla a actuar o dejar de actuar en la forma exigida en la sentencia de amparo, o bien para cumplir esta última por sí misma.

[&]quot;La autoridad requerida como superior jerárquico, incurre en responsabilidad por falta de cumplimiento de las sentencias, en los términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo."



2.4. Omisión de identificar de las personas físicas que se desempeñan como titulares de las autoridades responsables, vinculadas al cumplimiento y su superiora jerárquica

- 108. Si bien es cierto que dentro del acuerdo dictado el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, el Juez de Distrito hizo efectiva la multa impuesta a la persona física que desempeña el cargo de autoridad vinculada al cumplimiento, no hay que perder de vista que esta identificación no se había realizado anteriormente. Es decir, durante todo el proceso de cumplimiento de la sentencia no se señaló directamente a las personas físicas que debían realizar las actividades tendientes al cumplimiento del fallo.
- 109. Lo que significa que no se individualizó ni se requirió debidamente a las autoridades que, en el caso, serían acreedoras de las sanciones que establece la ley, a pesar de que una de éstas consiste en pena privativa de la libertad. Lo que implica que, en principio, no se considere adecuadamente integrado el procedimiento de cumplimiento de la sentencia de amparo, pues es indispensable que el juzgador federal, al requerir el cumplimiento identifique de manera clara y precisa a las personas obligadas y las acciones que deben realizar.
- 110. Ahora, si dentro del presente juicio se informó que para el cumplimiento de la sentencia era necesaria la intervención de distintas autoridades, es insuficiente que se les requiera únicamente por la denominación del cargo que ocupan dentro de las entidades de gobierno a las que pertenecen, pues la determinación dentro de cualquier procedimiento que las incluya, debe abarcar, no solamente el cargo público, sino también el nombre y apellido de la persona que debe realizar las acciones, pues en caso de desacato, la sanción recaerá de forma personal.
- 111. En el caso en concreto, los requerimientos fueron emitidos de manera genérica, haciendo mención únicamente a los cargos públicos de la autoridad responsable, la vinculada al cumplimiento y su superiora jerárquica, sin que en ningún momento se precisara mediante nombre y apellido quiénes son las personas que detentan estos cargos y que, consecuentemente, deberán realizar las acciones tendientes al cumplimiento de la sentencia de amparo.



- 112. Lo expuesto implica que no se considere adecuadamente integrado el procedimiento de cumplimiento de la sentencia de amparo, en razón de que es indispensable que el juzgador de amparo, al requerir el cumplimiento identifique de manera clara a la persona que le corresponde actuar en consecuencia.
- **113.** Es oportuno destacar la importancia de la identificación de las personas que se desempeñan en una actividad de autoridad obligada al cumplimiento de una sentencia de amparo.
- 114. En los asuntos que, como en el caso, se requiere de un procedimiento compuesto realizado por varias autoridades para obtener el cumplimiento de una ejecutoria de amparo es insuficiente que les requiera bajo la denominación de las entidades de gobierno, sino que debe requerirse y, en su caso, individualizarse la sanción que llegue a imponerse con la mención expresa del nombre de la persona física a quien, en ejercicio de sus funciones públicas se le requiere y, consecuentemente sanciona ante su actitud evasiva o contumaz.
- 115. Ello es así, porque el artículo 267 de la Ley de Amparo prevé la imposición de pena de prisión, multa y en su caso destitución e inhabilitación a la persona que incurra en los supuestos descritos en las fracciones que lo integran; en tanto que el diverso artículo 269 de la misma ley, precisa que la pérdida de la calidad de autoridad no extingue la responsabilidad penal por los actos u omisiones realizados para no cumplir o eludir el cumplimiento de la sentencia de amparo cuando la ley le exija su acatamiento.¹¹

^{11 &}quot;Artículo 267. Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión, multa de cien a mil días, en su caso destitución e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos a la autoridad que dolosamente:

[&]quot;I. Incumpla una sentencia de amparo o no la haga cumplir;

[&]quot;II. Repita el acto reclamado;

[&]quot;III. Omita cumplir cabalmente con la resolución que establece la existencia del exceso o defecto; y,

[&]quot;IV. Incumpla la resolución en el incidente que estime incumplimiento sobre declaratoria general de inconstitucionalidad.

[&]quot;Las mismas penas que se señalan en este artículo serán impuestas en su caso al superior de la autoridad responsable que no haga cumplir una sentencia de amparo."

[&]quot;Artículo 269. La pérdida de la calidad de autoridad, no extingue la responsabilidad penal por los actos u omisiones realizados para no cumplir o eludir el cumplimiento de la sentencia de amparo cuando la ley le exija su acatamiento."



- 116. En ese orden de ideas, es claro que la responsabilidad en torno al cumplimiento y las consecuencias de su inobservancia recae en personas físicas y no en entes de gobierno, ya que no es lógico sancionar a un ente por la conducta de las personas que lo integran pues de ser así no se lograría vencer la renuencia que se actualice.
- **117.** Por tanto, es indispensable identificar a las personas físicas que actúan como autoridad, para que el requerimiento y consecuencias recaigan sobre éstas.
- 118. En ese sentido, no debe perderse de vista que en el caso, como se anticipó, los requerimientos se efectuaron sin individualizarse ni requerirse a las personas físicas que desempeñan las direcciones y coordinación requeridas, pese a que la eventual contumacia podría conducir a una responsabilidad personal en términos de los artículos 267 y 269 de la Ley de Amparo.
- 119. En torno a lo desarrollado, es de capital importancia establecer que la identificación de las personas físicas integrantes de un ente de gobierno, no corresponde a esta Suprema Corte, ni aun mediante la solicitud de información al Juzgado de Distrito, pues no es únicamente para individualizar, en su caso, a quien o quienes debe sancionarse; sino que esa precisión, que debió efectuarse en el requerimiento y consecuente imposición de sanción, tiene por objeto vencer la eventual renuencia, ya que no debe perderse de vista que el objetivo primordial del procedimiento previsto en el título tercero de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es garantizar que el juicio de amparo sea un medio judicial eficaz para la protección de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política del País y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y no la estéril sanción de autoridades.
- 120. Máxime que, si en el caso, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró procedente la imposición de las graves sanciones que implican el desacato de la ejecutoria de amparo y remitir el asunto a esta Suprema Corte, pone de manifiesto la necesidad de que se individualizara a la o las personas que incurrieron en ello, puesto que la materia de examen en esta instancia es verificar si se incurrió en las conductas reprochadas, pero ello no puede determinarse si no hay claridad de qué debía realizarse y quién o quiénes no lo hicieron o lo evadieron.



121. Lo anterior, pues no debe perderse de vista que, conforme a lo dispuesto en el artículo 193 de la Ley de Amparo, si la autoridad es omisa en el cumplimiento de una sentencia de amparo, ello conduciría de manera automática a la imposición de la sanción pecuniaria, y en caso de que aun impuesta la multa el cumplimiento no se acredite, ello dará lugar a continuar con el procedimiento de ejecución que, eventualmente, podría conducir a la separación del titular de la autoridad responsable y a su consignación ante el Juez penal.¹²

122. En este escenario, resulta de especial relevancia que el juzgador de amparo requiera el cumplimiento del fallo protector con la precisión necesaria en cuanto a las autoridades competentes para acatarlo y respecto de los actos que les corresponde realizar, ya que si el debido acatamiento de la sentencia concesora está sujeto a que diversas autoridades emitan en el ámbito de su

^{12 &}quot;Artículo 193. Si la ejecutoria no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo indirecto, el órgano judicial de amparo hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo.

[&]quot;Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.

[&]quot;En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados. El incumplimiento ameritará las providencias especificadas en el primer párrafo.

[&]quot;En el supuesto de que sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, cualquiera de los órganos judiciales competentes podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para tal efecto.

[&]quot;Al remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito formará un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.

[&]quot;El Tribunal Colegiado de Circuito notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corresponda; si reitera que hay incumplimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos.

[&]quot;Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito seguirá, en lo conducente y aplicable, lo establecido en los párrafos anteriores. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico."



respectiva competencia, regulado en una ley o un reglamento, diferentes actos cuya emisión jurídicamente constituye una condición indispensable para el dictado de los demás, será necesario que en el requerimiento respectivo se vincule a cada una de las autoridades competentes a emitir los actos que jurídicamente les correspondan; incluso, los apercibimientos respectivos deberán tomar en cuenta esas particularidades.

- 123. En tal virtud, cuando el cumplimiento del fallo protector implique la emisión de actos de diferentes autoridades que den lugar al desarrollo de un procedimiento en el cual la falta de emisión de alguno de ellos impida la de los siguientes, antes de imponer una multa de las previstas en el párrafo segundo del artículo 192 de la Ley de Amparo deberá identificarse a la autoridad contumaz, es decir, a la responsable del incumplimiento, dado que las diversas autoridades que no ejerzan poder de mando sobre ésta, de encontrarse impedidas legalmente para emitir el acto que les corresponde, tendrán una causa justificada para no haber cumplido el fallo protector.
- 124. Ante ello, si el juzgador de amparo tiene la duda fundada sobre cuáles son las autoridades que gozan de las atribuciones para realizar los actos necesarios para el cumplimiento del fallo protector atendiendo a lo previsto en el artículo 197 de la Ley de Amparo, en el primer acuerdo que dicte en el procedimiento de ejecución de la sentencia, además de requerir a la autoridad o a las autoridades responsables el cumplimiento de la sentencia concesoria deberá requerirlas para que en el plazo de tres días hábiles se pronuncien fundada y motivadamente sobre cuáles son las autoridades que cuentan con las atribuciones para acatar dicho fallo.
- 125. Lo anterior, con la finalidad de que, con base en lo manifestado por las referidas autoridades y en el análisis del marco jurídico aplicable, determine si es el caso de vincular al cumplimiento de la sentencia a diversas autoridades; pronunciamiento que deberá contener las consideraciones y los fundamentos legales que sirvan de base para vincular a las autoridades respectivas, atendiendo a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, el cual contiene un principio aplicable a toda resolución emitida dentro de un juicio de amparo.



2.5. Decisión de devolver los autos al Juzgado de Distrito

126. Con base en la narración de hechos procesales, se considera que contrario a lo señalado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la autoridad vinculada al cumplimiento, director general de Programación, Organización y Presupuesto, ha realizado diversos actos para llevar a cabo el cumplimiento de la sentencia de amparo, de forma que no se ubica en el supuesto de total inejecución, toda vez que ni siquiera se agotó correctamente el procedimiento ordinario.

127. Asimismo, como se relata en los antecedentes de este fallo, la autoridad vinculada al cumplimiento no ha sido omisa en atender los requerimientos efectuados por el Juez de Distrito y existe una presunción de que ha realizado diversos actos en vías de cumplimiento. Máxime que la propia autoridad responsable desde un principio explicó el procedimiento compuesto para el cumplimiento y la autoridad vinculada ha solicitado varias veces se le provea del presupuesto necesario para realizar los actos subsecuentes que desencadenarán en el total y cabal cumplimiento del fallo protector.

128. Incluso, no debe perderse de vista que la autoridad responsable, la vinculada al cumplimiento y la superiora jerárquica de estos entes, suspendieron labores administrativas y/o redujeron a su personal temporalmente con motivo de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por COVID-19. Acontecimiento que repercutió en la forma en que normalmente se realizaban las funciones dentro de todas las dependencias de gobierno.

129. En el caso se ha puesto de relieve que el juzgador federal omitió vincular al procedimiento de cumplimiento a la autoridad que emitió la sentencia ordinaria cuya observancia impacta con la ejecución del fallo de amparo; existe imprecisión en la cantidad que debe pagarse al quejoso, así como la forma de observar la sentencia de origen. Además, de la imprecisión en los requerimientos a las autoridades que corresponde el cumplimiento y en especial a la conducta procesal del superior jerárquico y, sobre todo, la falta de identificación adecuada de las personas servidoras públicas que se les requirió cumplir.

130. En estas condiciones, se declara infundado el presente incidente de inejecución de sentencia y se ordena devolver los autos al Juzgado de Distrito



para que se pronuncie en torno a las actuaciones realizadas por las autoridades en cumplimiento al fallo protector. Lo cual deberá informar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y continúe con el procedimiento de ejecución conforme a lo previsto en los artículos 192, 193 y 194 de la Ley de Amparo.

131. Por lo anterior, esta Primera Sala considera que, por el momento, no corresponde aplicar las sanciones correspondientes y, en consecuencia, debe quedar sin efectos la resolución emitida por el Tribunal Colegiado en los autos del incidente de inejecución de sentencia, en el que consideró procedente la aplicación de las medidas contenidas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política del País. Lo anterior, debido a las cuestiones previamente destacadas en torno a la integración del procedimiento de cumplimiento y ejecución de la sentencia de amparo.

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

RESUELVE:

PRIMERO.—Devuélvanse los autos al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.

SEGUNDO.—Queda sin efectos el dictamen emitido en la sesión del veintiocho de enero de dos mil veintidós por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el incidente de inejecución 13/2021.

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, quien se separa de los párrafos noventa y cuatro, noventa y cinco y noventa y seis, así como del ciento veintiséis, ciento veintisiete y ciento veintiocho, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo,



Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 55/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 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 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO IMPLIQUE LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DICTADA POR UNA PERSONA JUZGADORA O POR UN TRIBUNAL ORDINARIO, DEBE VINCULARSE EN EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE A QUIEN LA EMITIÓ.

Hechos: En un juicio de amparo se otorgó la protección constitucional para el efecto de que las autoridades demandadas y vinculadas dieran cumplimiento a una sentencia dictada por una Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; sin embargo, el Juez de Distrito, en el procedimiento de cumplimiento, no vinculó a la autoridad emisora de la sentencia local.

Criterio jurídico: En los casos en que el cumplimiento de una ejecutoria de amparo indirecto implique la ejecución de una sentencia dictada por una persona juzgadora o por un tribunal ordinario, debe vincularse en el procedimiento correspondiente a la autoridad emisora del fallo.



Justificación: Las personas juzgadoras o los tribunales que emiten las sentencias son los principales operadores jurídicos encargados de velar por su exacto cumplimiento como una cuestión de orden público. Para cumplir con dicha finalidad deben desplegar todas las facultades que les encomiende la ley que les rige. Incluso en aquellos casos en los que resulte necesaria la intervención de una persona juzgadora de amparo, les corresponde continuar impulsando la prosecución del trámite ordinario que las leyes dispongan para lograr el cumplimiento de sus fallos. Por lo anterior, la persona juzgadora de amparo debe vincular a estas autoridades jurisdiccionales del fuero ordinario para que, en ejercicio conjunto de sus facultades, procuren la total observancia de lo ordenado para materializar la eficacia del derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1a./J. 109/2022 (11a.)

Incidente de inejecución de sentencia 20/2022. Jorge Galván Benítez. 25 de mayo de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se apartó de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Javier Alexandro González Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 109/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO INVOLUCRE EL PAGO DE UNA CANTIDAD QUE NO ES DE FÁCIL LIQUIDACIÓN DEBE ORDENARSE LA APERTURA DE UN INCIDENTE PARA CUANTIFICARLA.

Hechos: En un juicio de amparo indirecto se otorgó la protección constitucional para que se cumpliera una sentencia del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que entre sus efectos implicó el pago a



un agente de seguridad pública, de una prestación periódica específica denominada "carga de trabajo" hasta que la autoridad correspondiente emitiera una determinación fundada y motivada que resolviera si debía seguirse pagando o no.

Criterio jurídico: En los casos en que el cumplimiento de una ejecutoria de amparo implique la observancia de una sentencia de un tribunal ordinario que condena al pago de prestaciones periódicas que no sean de fácil liquidación, es procedente que se tramite el incidente previsto en el artículo 193, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, para cuantificar el monto a pagar.

Justificación: El incidente que contempla el cuarto párrafo del artículo 193 de la Ley de Amparo, está previsto para cuando sea necesario precisar, definir o concretar la forma o los términos del cumplimiento de la ejecutoria de amparo. Este supuesto se actualiza cuando la materia de protección constitucional involucra el pago de una prestación periódica que, en principio, requiere establecer la mecánica de su base de cálculo e identificar el periodo que abarcará el pago, para así, determinar con certeza el monto con el que se considerará cumplido el fallo protector. Tal proceder es una condición previa a la apertura del incidente de inejecución de sentencia, pues de esto depende que las autoridades responsables o vinculadas al cumplimiento, puedan acatar la ejecutoria de amparo.

1a./J. 110/2022 (11a.)

Incidente de inejecución de sentencia 20/2022. Jorge Galván Benítez. 25 de mayo de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se apartó de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Javier Alexandro González Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 110/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. DEBE SUSTAN-CIARSE EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE AMPARO EN CASO DEL FALLECIMIENTO DE LA PERSONA QUEJOSA O DEL TERCERO INTERESADO, AUN EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN Y CUM-PLIMIENTO DEL FALLO PROTECTOR.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. EL VALOR QUE DEBE CONSIDERARSE PARA LA INDEMNIZACIÓN POR LA AFECTACIÓN A UN BIEN INMUEBLE, ES EL VALOR COMERCIAL QUE TENÍA EN LA FECHA DE AFECTACIÓN, EL CUAL DEBE ACTUALIZARSE HASTA LA FECHA DE PAGO.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 9/2021. 25 DE MAYO 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: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

HECHOS RELEVANTES Y/O CONTEXTO:

- 1. En un juicio de amparo indirecto otorgó el amparo a dos personas para el efecto de que se les indemnizara por la afectación producida por la construcción de la calle en su propiedad.
- 2. En la fase de cumplimiento, un perito fijó la cantidad a indemnizar.
- 3. Después de sendos requerimientos, el Juez inició el incidente de inejecución al considerar renuente al presidente municipal de Xalatlaco, Estado de México. El Tribunal Colegiado de Circuito dictaminó que existió inejecución de la sentencia y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte.

PROBLEMA JURÍDICO:

Determinar si las autoridades responsables han incurrido en renuencia o evasivas para cumplir con la sentencia de amparo; o si, por el contrario, corresponde devolver el asunto al Juzgado de Distrito para que continúe con el procedimiento correspondiente al cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo.



DECISIÓN JUDICIAL:

Corresponde dejar sin efectos el dictamen del Tribunal Colegiado y devolver los autos al Juzgado de Distrito.

Por el momento no se está en el caso de determinar si hay o no incumplimiento al fallo constitucional por parte de las autoridades responsables y, por ende, no corresponde imponer sanciones.

En el caso existe imprecisión de la superficie afectada y su valoración.

Es insuficiente que se requiera a las autoridades por sus denominaciones, sino que debe identificarse plenamente al servidor público respectivo. Además, no sólo debió requerirse al Ayuntamiento como superior jerárquico, sino que se debió explicar con la debida claridad las acciones que debe desarrollar, incluso, como autoridad vinculada por ser la que gestiona los recursos públicos para el pago.

Durante la tramitación del incidente, las partes informaron que fallecieron ambos quejosos, por lo que el Juez debió aplicar lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Amparo relativo a lo que debe proveerse ante el fallecimiento de alguna de las partes para salvaguardar la seguridad jurídica de su sucesión.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **veinticinco de mayo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve el **incidente de inejecución de sentencia 9/2021**, derivado del juicio de amparo indirecto 1028/2014 del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México.

El problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar si las autoridades responsables han incurrido en renuencia o evasivas para cumplir con la sentencia de amparo; o si, por el contrario, corresponde devolver el asunto al Juzgado de Distrito para que continúe con el procedimiento correspondiente al cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE

- - Presidente municipal del Ayuntamiento de Xalatlaco, Estado de México.
- Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Municipio de Xalatlaco, Estado de México.¹
- **3.** Los quejosos señalaron como acto reclamado la orden de construcción para la apertura de una calle dentro del bien inmueble de su propiedad, ubicado en el paraje denominado **********, de la calle **********, **********, Municipio de Xalatlaco, Estado de México, con lo cual se alegó que se afectó una superficie de 32,000 m2 (treinta y dos mil metros cuadrados).
- **4.** El veintitrés de julio de dos mil catorce, el juicio se admitió a trámite y se registró con el número **1028/2014**, del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México. En ese acuerdo, se tuvo como representante común de los quejosos a ************.
- **5.** En el dictamen pericial en topografía que se desahogó en el juicio de amparo, el único perito que participó determinó que la superficie afectada era de 1,592 m2 (mil quinientos noventa y dos metros cuadrados).

¹ Durante el procedimiento se le denominó indistintamente como "director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano", "director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas", "director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y Ecología", "encargado de Obras Públicas y Desarrollo Urbano" o "director de obras", pero en el curso de esta ejecutoria de le denominará como director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano.



7. Por otra parte, el Juez Federal concedió el amparo a ********* y a *********, ambos de apellidos ********, toda vez que demostraron la existencia de una afectación parcial a su bien inmueble, sin que las autoridades responsables hubieran acreditado alguna justificación para esa actuación. El Juez de Distrito determinó que, dado que la orden de construcción de la calle dentro del predio de los quejosos ya se materializó, la reparación debía consistir en *indemnizar* a la parte quejosa, al no ser posible la restitución del inmueble.

8. Por esa razón, el Juez Federal concedió la protección constitucional a los quejosos para el efecto de que las autoridades responsables les pagaran la indemnización correspondiente, al considerar lo siguiente:

"En este sentido, es dable sostener que por virtud del efecto del amparo, no se podría obligar a las autoridades responsables a emitir un acto que justifique la afectación parcial a los predios que defienden los quejosos, advertida del dictamen rendido por el perito oficial, pues aun cuando así sucediera, persistiría el estado de afectación, pues no se podrían volver las cosas al estado original que tenían; sin embargo, sí se puede dar eficacia al fallo protector, si se obliga a las autoridades responsables a indemnizar a la parte quejosa.

"Máxime porque, en estricto apego al artículo 1o. de la Carta Magna, es una obligación de este órgano de control constitucional, realizar todas las acciones necesarias para que el gobernado, quien resultó afectado por un acto de autoridad arbitrario, sea restituido en el goce de los derechos humanos transgredidos.

"Razón suficiente para considerar que no obstante la orden de construcción de calle dentro del predio de los quejosos ya se materializó, al finalizar los trabajos de obra relativos, **los amparistas pueden ser restituidos, con los meca**-



nismos legales aplicables, en el goce de sus derechos, pues considerar lo contrario, sería incumplir con el deber estatuido en el tercer párrafo del mencionado precepto legal.

"En tales condiciones, al resultar esencialmente fundados los conceptos de violación analizados, lo procedente es **otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a los quejosos** *******************************, para el efecto de que las autoridades responsables presidente municipal y director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, ambos del Ayuntamiento de Xalatlaco, Estado de México, **realicen las gestiones necesarias y se pague la indemnización correspondiente a la parte quejosa**, respecto de la afectación parcial del predio que defiende, **que ha quedado identificado en el plano materia del dictamen pericial oficial**; por las razones precisadas en el presente considerando."

- **9.** Inconformes con la anterior resolución, el presidente municipal y el director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, ambos del Ayuntamiento de Xalatlaco, Estado de México, interpusieron recurso de revisión. El diecinueve de noviembre de dos mil quince, el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en el toca auxiliar 748/2015, en apoyo a las labores del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en el toca 356/2015, dejó firme el sobreseimiento y confirmó la concesión de amparo.
- 10. TERCERO.—Etapa de cumplimiento. Mediante los oficios 1760, 1761 y 1825, el presidente municipal y el director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalatlaco, informaron al Juez de Distrito que tuvieron una reunión con el quejoso ***********, en la cual con el objetivo de cumplimentar la sentencia de amparo, le ofrecieron, verbalmente, un inmueble en pago. El quejoso *********** declinó el ofrecimiento. Por lo anterior, ante la ausencia de señalamiento en la sentencia de amparo respecto al monto a indemnizar, solicitaron un perito oficial para cuantificarlo.
- 11. En el acuerdo de veintiocho de enero de dos mil dieciséis, a fin de determinar el monto que debía pagarse a la parte quejosa como indemnización, el Juez Federal solicitó al coordinador de Servicios Periciales de la Procuraduría General



de la República, Delegación Estado de México, que proporcionara un perito en la materia de avalúo de inmuebles.

- **12.** A través del oficio 4212/2015, el perito oficial, ingeniero *********, informó que el valor comercial del inmueble, al dieciocho de abril de dos mil dieciséis, era de \$1'496,907.00 (un millón cuatrocientos noventa y seis mil novecientos siete pesos 00/100 moneda nacional).
- 13. En el proveído de veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, el Juez de Distrito requirió a las autoridades responsables para que en un plazo de tres días cumplieran con la ejecutoría de amparo, con el apercibimiento que de no hacerlo se les aplicaría una multa.
- 14. Por los oficios 14247 y 14248, el presidente municipal y el director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano de Xalatlaco, Estado de México, solicitaron al Juez Federal la aclaración del dictamen pericial en materia de topografía; al no estar conformes con el método empleado para calcular el valor del bien, ni con la cuantificación del mismo.
- **15.** En el auto de doce de julio de dos mil dieciséis, el Juez de Distrito requirió al perito oficial en materia de valuación, ingeniero ***********, para la aclaración de su dictamen. En consecuencia, el perito *********** precisó las cuestiones siguientes:
- a) Para la elaboración del dictamen verificó la superficie a valuar; para lo cual, la parte quejosa lo ubicó en todos y cada uno de los vértices que componen el inmueble.
- **b)** El valor de conclusión determinado fue fijado conforme a la circunstancia de que, al llevar a cabo la construcción de alguna vialidad dentro del inmueble, automáticamente éste adquiere una plusvalía por cuanto hace a su ubicación.
- **16.** Por el acuerdo de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, el Juez de Distrito tuvo por aclarado el dictamen pericial y por fijado exactamente el monto a pagar a la parte quejosa, por lo que requirió a las autoridades responsables con apercibimiento de multa para que, en el plazo de tres días, dieran cumplimiento



a la ejecutoria de amparo. Agregó que la reiterada omisión del cumplimiento de la ejecutoria de amparo podría encuadrar en alguno de los delitos que establece el artículo 267 de la Ley de Amparo.²

17. Mediante el escrito presentado el doce de octubre de dos mil dieciséis, ***********, en representación del presidente municipal y del director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Xalatlaco, Estado de México, manifestó que las autoridades no contaban con los recursos necesarios para cumplir la sentencia de amparo, por lo que solicitó que el Juez Federal exhortara a la parte quejosa para celebrar un acuerdo, a través del cual pudiera cubrir la indemnización en parcialidades.

- 18. El trece de octubre de dos mil dieciséis, el Juez de Distrito requirió a las autoridades responsables para que, en el término improrrogable de veinticuatro horas, contadas a partir de su legal notificación, exhibieran la planilla que contuviera la propuesta que pretendían ofrecer a la parte quejosa, a fin de estar en aptitud de correrle traslado y que ésta manifestara lo que a sus intereses conviniera; en la inteligencia de que el apercibimiento decretado en autos continuaba vigente.
- 19. En atención al requerimiento anterior, el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, las autoridades responsables hicieron del conocimiento del Juez Federal que, al no tener presupuesto para el pago de la indemnización, proponían un esquema de pagos parciales de la siguiente forma:
- <u>Primera etapa</u>, siete pagos de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 moneda nacional), los cuales serían liquidados en las siguientes fechas:

² "Artículo 267. Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión, multa de cien a mil días, en su caso destitución e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos a la autoridad que dolosamente:

[&]quot;I. Incumpla una sentencia de amparo o no la haga cumplir;

[&]quot;II. Repita el acto reclamado;

[&]quot;III. Omita cumplir cabalmente con la resolución que establece la existencia del exceso o defecto; y "IV. Incumpla la resolución en el incidente que estime incumplimiento sobre declaratoria general de inconstitucionalidad.

[&]quot;Las mismas penas que se señalan en este artículo serán impuestas en su caso al superior de la autoridad responsable que no haga cumplir una sentencia de amparo."



- 1. Treinta de noviembre de dos mil dieciséis.
- 2. Dos de enero de dos mil diecisiete.
- 3. Treinta de enero de dos mil diecisiete.
- 4. Veintiocho de febrero de dos mil diecisiete.
- 5. Primero de mayo de dos mil diecisiete.
- 6. Treinta de mayo de dos mil diecisiete.
- 7. Treinta de junio de dos mil diecisiete.
- <u>Segunda etapa</u>, siete pagos de \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 moneda nacional), a pagar de la siguiente forma:
 - 1. Treinta y uno de julio de dos mil diecisiete.
 - 2. Treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete.
 - 3. Dos de octubre de dos mil diecisiete.
 - 4. Veintiocho de febrero de dos mil diecisiete.
 - 5. Treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.
 - 6. Treinta de noviembre de dos mil diecisiete.
 - 7. Veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete.
- 20. La propuesta anterior fue rechazada por la parte quejosa. Por acuerdo de quince de diciembre de dos mil dieciséis, el Juez de Distrito señaló que la propuesta de las autoridades responsables no cumplía con los extremos de la sentencia constitucional, en virtud de que la totalidad de los pagos solamente sumaban \$245,000.00 (doscientos cuarenta y cinco mil pesos 00/100 moneda



nacional), por lo que requirió nuevamente el acatamiento de la ejecutoria de amparo, en el plazo de tres días requerimiento que se extendió al superior jerárquico de las autoridades responsables, el Ayuntamiento de Xalatlaco, Estado de México.

- 21. Mediante el oficio recibido el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, la responsable informó que se encontraba realizando las gestiones necesarias para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo. Entre otras, manifestó que acudió a buscar apoyo de la diputada Federal del Estado de México de la LXIII Legislatura, Claudia Sánchez Juárez, a fin de que ella solicitara ante instancias federales la cantidad requerida para ese efecto, quien les manifestó que se encargaría de dar contestación a su solicitud.
- **22.** Por el auto de diez de agosto de dos mil diecisiete, el Juez Federal requirió a Claudia Sánchez Juárez, en su carácter de diputada federal por el Estado de México de la LXIII Legislatura, para que informara las gestiones realizadas para dar contestación al oficio PMXAL/PM/071/2017.
- 23. Ante la conducta omisiva de las autoridades, en el sentido de informar sobre las acciones que habían realizado para cumplir la sentencia de amparo, el once de septiembre de dos mil diecisiete, el Juez de Distrito requirió nuevamente a las autoridades responsables para que en el plazo de tres días hicieran las gestiones conducentes para cumplir con la ejecutoria de amparo, y a la diputada federal por el Estado de México de la LXIII Legislatura Claudia Sánchez Juárez, para que diera respuesta a lo solicitado en auto de diez de agosto de dos mil diecisiete, sin que lo hicieran, a pesar de encontrarse debidamente notificadas para tal efecto.
- 24. En el auto de once de octubre de dos mil diecisiete, ante el incumplimiento reiterado de las autoridades responsables, el Juez de Distrito hizo efectivo el apercibimiento formulado en el acuerdo de once de diciembre de dos mil quince y, con fundamento en los artículos 237, fracción I y 258, fracción II, de la Ley de Amparo, impuso una multa de cien días de salario mínimo vigente a Alejandro Dávila Téllez, en su carácter de presidente municipal constitucional de Xalatlaco, Estado de México. Igualmente, impuso una multa por el equivalente de cincuenta días de salario mínimo vigente a Claudia Sánchez Juárez, diputada federal por



el Estado de México de la LXIII Legislatura, porque a pesar de haber sido requerida para proporcionar diversa información, no lo hizo.

- 25. Asimismo, el Juez Federal requirió nuevamente el cumplimiento de la sentencia de amparo al presidente municipal, así como al Ayuntamiento de Xalatlaco, Estado de México, como superior jerárquico, con el apercibimiento que, de no hacerlo, les impondría una nueva multa equivalente a cien veces la Unidad de Medida y Actualización. Igual apercibimiento hizo a la mencionada diputada federal, quien nuevamente omitió dar contestación al requerimiento del Juez de amparo.
- **26.** Mediante el oficio presentado el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, el representante legal de las autoridades responsables solicitó una prórroga para cumplimentar la sentencia de amparo, tan pronto como fuera aprobado el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho.
- 27. En el proveído de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, el Juez de Distrito otorgó una prórroga por diez días, subsistiendo el apercibimiento decretado.
- 28. El dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, el representante legal de las autoridades responsables manifestó que se previó para el ejercicio fiscal del año dos mil dieciocho el monto de \$1'496,907.06 (un millón cuatrocientos noventa y seis mil novecientos siete pesos 06/100 moneda nacional) para dar cumplimiento a la sentencia de amparo. Sin embargo, solicitó una prórroga para cumplir con el fallo protector, ya que el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho debía ser aprobado y publicado para poder disponer del recurso presupuestado. También aseveró que estaba pendiente de resolverse el recurso de revisión 475/2017, interpuesto por *************************, ante el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en el cual, el recurrente alegaba ser tercero interesado en el juicio de amparo indirecto 1028/2014.
- 29. El diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, el Juez de Distrito, atendiendo a la naturaleza de las gestiones que debían realizarse, otorgó una



prórroga de ocho días a las autoridades responsables para el cumplimiento de la sentencia de amparo, haciendo de su conocimiento que persistía el apercibimiento de multa.

- **30.** El diecinueve de enero de dos mil dieciocho, las autoridades responsables, por medio de su representante legal manifestaron nuevamente que se autorizó la cantidad de \$1'496,907.06 (un millón cuatrocientos noventa y seis mil novecientos siete pesos 06/100 moneda nacional), para dar cumplimiento a la sentencia constitucional. No obstante, solicitaron otra prórroga, ya que a más tardar el veinticinco de febrero de dos mil dieciocho, el presidente municipal presentaría a la Legislatura del Estado de México el presupuesto de egresos aprobado para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, para su publicación.
- **31.** Por acuerdo de veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito indicó que una vez que las responsables presentarán ante la Legislatura del Estado de México el presupuesto de egresos aprobado para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho para su publicación, en un término de veinticuatro horas siguientes al veinticinco de febrero, debían remitir copia certificada del cumplimiento de la sentencia de amparo.
- **33.** Mediante el escrito presentado en el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho, ********** argumentó que, en su calidad de tercero interesado no emplazado al juicio de amparo indirecto 1028/2014, interpuso el recurso de revisión 475/2017, por lo que solicitó la suspensión del requerimiento formulado a las autoridades responsables.



- **34.** El diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito determinó suspender el procedimiento hasta que se resolviera el recurso de revisión interpuesto por **********.
- **35.** A través del escrito presentado el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, las autoridades responsables, por conducto de su apoderado se reservaron el derecho de emitir las constancias de cumplimiento en virtud de que se suspendió el procedimiento, por lo que señalaron que emitirían las constancias respectivas, hasta que se resolviera el recurso de revisión 475/2017.
- **36.** En atención a lo anterior, por acuerdo de veintisiete de febrero de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito determinó que aun cuando ordenó la suspensión del procedimiento, eso no eximía a las autoridades para informar lo referente a la aprobación y publicación del presupuesto. Por tanto, les requirió de manera inmediata el informe correspondiente, con apercibimiento de multa.
- 37. En acatamiento al requerimiento, el ocho de marzo de dos mil dieciocho, las autoridades responsables informaron la publicación del presupuesto del ejercicio del año dos mil dieciocho, en el cual se contempló la cantidad de \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos 00/100 moneda nacional) para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo.
- **38.** El veinticinco de abril de dos mil dieciocho, ********* interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia engrosada el dieciséis de julio de dos mil quince, en el juicio de amparo indirecto 1028/2014, aduciendo ser tercero interesado no emplazado.



- **40.** El treinta y uno de julio de dos mil dieciocho, la secretaria encargada del despacho del Juzgado de Distrito requirió a las autoridades responsables el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, en el plazo de cuarenta y ocho horas.
- 41. Recurso de revisión 253/2018. Por medio del escrito presentado el ocho de agosto de dos mil dieciocho, ********** interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia engrosada el dieciséis de julio de dos mil quince, en el juicio de amparo indirecto 1028/2014. El Juez de Distrito ordenó remitir el recurso de revisión al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en turno, e indicó que continuaría con la etapa de ejecución de sentencia. El recurso fue admitido y radicado con el número 253/2018 en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. En la sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve, el órgano colegiado declaró improcedente el recurso, porque el recurrente no tiene el carácter de tercero interesado en el juicio de amparo.
- 42. Incidente de nulidad de notificaciones. Mediante el escrito presentado el diez de agosto de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, ***********, en su carácter de representante legal de las autoridades responsables presidente municipal y director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y Ecología, ambos del Ayuntamiento de Xalatlaco, Estado de México, promovió incidente de nulidad de notificaciones en contra de la notificación del acuerdo de treinta y uno de julio de dos mil dieciocho, realizada mediante oficios 23006/2018 y 23007/2018. El incidente fue admitido a trámite por acuerdo de trece de agosto de dos mil dieciocho. El diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, se declaró infundado.
- **43.** Mediante el escrito presentado el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, ******** solicitó la suspensión del procedimiento del cumplimiento de la ejecutoria de amparo, hasta que se resolviera el recurso de revisión que interpuso.
- **44.** El Juez de Distrito, por acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, señaló que si bien le dio trámite al recurso de revisión no le reconoció



el carácter de tercero interesado, por lo que no suspendería la ejecución del cumplimiento de la sentencia de amparo, tal como ya se lo había señalado en el acuerdo de trece de agosto de dos mil dieciocho.

- **45. Recurso de queja 216/2018.** Por escrito presentado el treinta de agosto de dos mil dieciocho, ********** interpuso recurso de queja en contra del auto de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho. Conoció del recurso el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en el toca **216/2018.** En la sesión de catorce de diciembre de dos mil dieciocho, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito declaró improcedente la queja.
- **46. Recurso de revisión 374/2018.** El quince de noviembre siguiente, ********* interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto 1028/2014. En la sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en el toca 374/2018, declaró improcedente el recurso, pues la recurrente carece del carácter de tercero interesada en el juicio de amparo.
- **47. Recurso de revisión 375/2018.** El veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, ********* interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto 1028/2014. En la sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en el toca 375/2018, declaró improcedente el recurso, ya que el recurrente no tiene el carácter de tercero interesado en el juicio de amparo.
- 48. Continuación de la etapa de ejecución. Debido al estado procesal del juicio de amparo indirecto, una vez recibidas las resoluciones emitidas en los recursos de revisión antes citados, en el auto de dos de mayo de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito requirió a las autoridades responsables que en el término de tres días cumplieran con lo ordenado en la sentencia de amparo, ya que se encontraba aprobado el presupuesto, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se les impondría una multa. El Juez Federal reiteró que el acatamiento de las ejecutorias de amparo es de orden público, por lo que debía cumplirse de inmediato.



- 49. Mediante escrito presentado el catorce de mayo de dos mil diecinueve, el presidente municipal del Ayuntamiento de Xalatlaco, Estado de México, solicitó al Juez de Distrito que iniciara un incidente para concretar la forma o término del cumplimiento de la ejecutoria de amparo, a fin de definir:
- **b)** Se especificará el porcentaje de la indemnización que corresponde a cada uno de los quejosos, ********* y **********, ambos de apellidos *********.
- **50.** El quince de mayo de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito determinó que por única vez otorgaría una prórroga de treinta días para el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, pero aclaró que las autoridades responsables debían apegarse a lo ordenado en la sentencia del juicio de amparo indirecto y a lo resuelto en el recurso de revisión, por tanto, **consideró innecesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, porque eran claros; y reiteró que ese cumplimiento es de orden público, por lo que debía acatarse de inmediato.**
- **51.** Posteriormente, en el escrito presentado el treinta y uno de julio de dos mil diecinueve en el Juzgado de Distrito, ***********, solicitó el cumplimiento de la sentencia de amparo, señaló que el cheque mediante el cual se pagara la indemnización debía expedirse a su nombre, ya que se le designó como nueva representante común en el juicio de amparo.
- **52.** El uno de agosto de dos mil diecinueve, el Juez Federal ordenó dar vista al quejoso *********, para que manifestara lo que su interés conviniera.
- **53.** El cinco de agosto siguiente, ********* desahogó la vista anterior y manifestó que era falso que ********* fuera la nueva representante común, ya que conforme a lo decidido en el juicio sucesorio intestamentario 646/1995 a bienes de ********* y *********, él era el albacea y representante común de la sucesión.



- **54.** El seis de agosto de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito determinó continuar con el procedimiento en el cual tuvo como representante común a
- **55.** El catorce de agosto de dos mil diecinueve, al haber transcurrido en exceso el plazo otorgado para el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, **el Juez Federal impuso multa al presidente municipal**, por el equivalente a cien Unidades de Medida de Actualización, y volvió a requerir a las autoridades responsables el mencionado cumplimiento, en el entendido de que ya había sido aprobado el presupuesto para ese efecto.
- **56.** El veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, el Juez Federal agregó a los autos la razón del actuario de su adscripción, en la cual manifestó la imposibilidad de entregar los oficios dirigidos a las autoridades responsables, por lo que **hizo efectivo el apercibimiento de multa**, y ordenó enviar vía mensajería acelerada los oficios de requerimiento a los domicilios que ocupan los destinatarios. Aclaró que si las autoridades responsables **continuaban rehusándose a recibir las comunicaciones del juzgado**, se tendrían por hechas las notificaciones y el plazo comenzaría a computarse de inmediato.
- **57.** El treinta de octubre de dos mil diecinueve, ******* señaló que mediante sentencia interlocutoria dictada el dos de octubre de dos mil diecinueve en el juicio intestamentario 646/1995, se removió del cargo de albacea a ********, por falta de rendición de cuentas y solicitó ser la representante común en el juicio de garantías.
- **58.** El treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, el Juez de amparo dio vista al quejoso *********, para que manifestara lo que a su interés conviniera, quien manifestó que efectivamente fue removido del cargo de albacea.
- **59.** El siete de noviembre de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito consideró que la demanda de garantías no fue presentada en nombre de alguna sucesión, por lo cual, no reconoció como representante común a ************. El Juez Federal estableció que, por esta situación, para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, la cantidad se debía entregar de **manera conjunta y equitativa a los quejosos.**



- **60.** El quince de noviembre de dos mil diecinueve, se concedió, por última ocasión, una prórroga por diez días a las autoridades responsables para que dieran cumplimiento a la sentencia de amparo, con apercibimiento de multa de ciento cincuenta Unidades de Medida de Actualización, reiterando que las ejecutorias de amparo son de orden público, por lo que debían cumplirse de inmediato y que se impondría multa en caso de no hacerlo.
- 61. CUARTO.—Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción. Mediante el escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ********** solicitó que este Alto Tribunal ejerciera su facultad de atracción para que se pronunciara respecto al incumplimiento de la sentencia del juicio de amparo indirecto 1028/2014. La solicitud fue desechada mediante acuerdo de presidencia de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, porque no había trámite de algún incidente de inejecución de sentencia y la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene facultades para resolver en primera instancia sobre el cumplimiento de una ejecutoria de amparo.
- 62. QUINTO.—Incidente de inejecución de sentencia ante el Tribunal Colegiado de Circuito. Después de diversos requerimientos y de la imposición de una multa, el seis de diciembre de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito determinó iniciar el incidente de inejecución de sentencia y ordenó remitir los autos del juicio de amparo indirecto al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en turno.
- **63.** En el acuerdo de once de diciembre de dos mil diecinueve, el incidente de inejecución de sentencia fue admitido en el expediente **9/2019** del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito; el órgano federal requirió a las autoridades responsables la demostración del acatamiento de la ejecutoria de amparo o que manifestaran las razones por las cuales no habían dado cumplimiento, apercibidas de que de no hacerlo se continuaría el procedimiento que podría culminar con la resolución en que se apliquen las sanciones previstas en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política del País y 193 de la Ley de Amparo.
- **64.** El tres de enero de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado estableció que los argumentos hechos valer por las autoridades responsables serían analizados



al momento de resolver el asunto. Si bien el presidente municipal de Xalatlaco exhibió un convenio y un cheque a nombre de *********, también había evidencia de que ese quejoso desistió del convenio. En consecuencia, el órgano federal tuvo por no ratificado el convenio presentado por la autoridad responsable; máxime que faltó el consentimiento de todos los involucrados, es decir, de la peticionaria **********************************, además, éste no fue sancionado por el Juez de Distrito.

- **65.** El diecisiete de enero de dos mil veinte, el presidente municipal de Xalatlaco manifestó que él había efectuado los actos necesarios para cumplir con la ejecutoria de amparo; sin embargo, alegó que ya no contaba con los recursos para el pago de la indemnización, porque no se había especificado qué cantidad se le tenía que entregar a cada uno de los quejosos.
- **66.** El veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado acordó que, en vista de que no se había notificado el auto de siete de agosto anterior (respecto al requerimiento a las autoridades responsables y a su superior jerárquico) se ordenaba su inmediata realización. El veintisiete de noviembre siguiente, se hicieron las notificaciones respectivas.
- **67.** El tres de diciembre de dos mil veinte, el presidente del Tribunal Colegiado acordó que, en virtud de que ninguna de las autoridades responsables desahogó el requerimiento de demostrar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, debía devolverse a la ponencia el asunto para la elaboración de la resolución correspondiente.
- 68. El veintiuno de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado emitió la sentencia correspondiente, en la cual determinó que existe inejecución de la sentencia pronunciada por el Juez Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con sede en Toluca, en el juicio de amparo indirecto 1028/2014. Por lo anterior, ordenó enviar los autos del juicio de amparo indirecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos previstos en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política del País.
- 69. Gestiones de cumplimiento ante el Juzgado de Distrito durante la tramitación del incidente de inejecución de sentencia ante esta Suprema



Corte de Justicia de la Nación. De la consulta del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) se aprecia que el Juzgado de Distrito no continuó con el procedimiento para requerir el cumplimiento, pues se concretó a recibir escritos de las partes sin continuar la ejecución, y destaca lo que se relata a continuación

- 70. Mediante proveído de doce de mayo de dos mil veintiuno el Juez tomó nota que esta Suprema Corte radicó el incidente de inejecución con el número 9/2021. En el acuerdo de once de enero de dos mil veintidós ordenó informar a este Alto Tribunal que no contaba con información relevante ni informes de gestiones del cumplimiento por lo que seguía incumplida. En el auto de diecisiete de febrero de dos mil veintidós resolvió que no procedía que solicitara al Tribunal Colegiado para saber quién sería el representante de la sucesión del quejoso fallecido. En el proveído de uno de marzo de dos mil veintidós requirió a los autorizados de las personas quejosas que informaran si tenían conocimiento de quiénes eran los representantes de las sucesiones de los quejosos fallecidos. En el acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil veintidós tomó nota que la autoridad responsable solicitó al Tribunal Colegiado que suspendiera el procedimiento hasta que se tuviera conocimiento de la representación legal de las sucesiones de los quejosos.
- 71. SEXTO.—Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el acuerdo de doce de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el incidente de inejecución de sentencia, ordenó su registro con el número de expediente 9/2021 y lo remitió para su estudio a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.
- **73.** Mediante el escrito presentado el siete de mayo de dos mil veintiuno, el presidente municipal de Xalatlaco solicitó lo siguiente, que:



- **a)** Se decretara mediante sentencia interlocutoria el grado de afectación que sufrieron de manera individual los quejosos **************************, ambos de apellidos *************, respecto del inmueble materia de la *litis*.
- **b)** Se decretara mediante sentencia interlocutoria el porcentaje o cantidad que se debe de pagar al quejoso y a la quejosa por concepto de indemnización, por la afectación parcial al predio materia de la controversia.
- **74.** Por medio del oficio 3679/2021, el Tribunal Colegiado remitió el escrito en el que ********* informó la apertura del juicio sucesorio testamentario a bienes del señor ********, que acreditó con el acuse respectivo, en el cual indicó que se radicó con el número de expediente 268/2021, del índice del Juzgado Octavo Familiar de Toluca, Estado de México.
- **75.** En el acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente tuvo por hechas las manifestaciones de la parte quejosa y de las autoridades responsables; y ordenó informar a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat que, conforme a lo decidido en proveído de doce de marzo de dos mil veintiuno, el presente asunto no ingresó en el programa para agilizar la resolución de los incidentes de inejecución de sentencia.
- **76.** Mediante el oficio presentado el siete de marzo de dos mil veintidós por el presidente municipal de Xalatlaco, Estado de México, exhibió el acta de defunción de la quejosa ********* y como también el diverso quejoso *********** falleció durante la fase de cumplimiento de la sentencia de amparo, solicitó la suspensión del procedimiento hasta que se apersonaran sus albaceas.
- 77. Avocamiento. Previo dictamen de la Ministra ponente y correspondiente acuerdo de presidencia de diecinueve de abril de dos mil veintidós, esta Primera Sala se avocó a su conocimiento y se ordenó la remisión de los autos a la ponencia de la citada Ministra.

CONSIDERANDO:

78. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente incidente de inejecución de sentencia. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos



107, fracción XVI, de la Constitución Política del País, previo a la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno, 198, primer párrafo, de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación –abrogada–, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, así como con el punto cuarto del Acuerdo General Número 10/2013, ambos del Pleno de este Alto Tribunal, toda vez que se refiere a una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto que se promovió y causó ejecutoria con posterioridad al tres de abril de dos mil trece, fecha en que entró en vigor la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos del mismo mes y año. Además, se trata de un incidente de inejecución de sentencia en el que no procede aplicar las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política del País.³

79. SEGUNDO.—Estudio. Con el propósito de justificar el tratamiento que debe darse al presente caso, es necesario verificar el origen y el objetivo de un incidente de inejecución de sentencia, para luego examinar el caso concreto, en el que se advierten motivos para dejar sin efectos el dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito y ordenar la devolución de los autos al Juzgado de Distrito para que continúe con el procedimiento de ejecución. Por lo que el estudio se realiza a partir de dos apartados: 1. Procedimiento del incidente de inejecución de sentencia, y 2. Análisis del caso concreto.

1. Procedimiento de inejecución de sentencia

80. De acuerdo con la Ley de Amparo, el cumplimiento y ejecución de sentencia inicia cuando causa ejecutoria. El órgano jurisdiccional debe notificar tal decisión a las partes y requerir a la autoridad responsable que acredite su cumplimiento dentro del plazo de tres días hábiles siguientes, con el apercibimiento

³ Al respecto, se hace la aclaración de que aun cuando el presente incidente se admitió a trámite por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de marzo de dos mil veintiuno, este asunto se rige con base en la legislación anterior a la reforma del siete de junio de dos mil veintiuno de la Ley de Amparo, toda vez dicho incidente fue iniciado por el Juez de Distrito el seis de diciembre de dos mil diecinueve. Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo quinto transitorio del decreto de reforma referido, que establece que los procedimientos presentados y admitidos a trámite antes del inicio de la vigencia de estas últimas continuarán tramitándose de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.



de que, de no hacerlo sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa y se remitirá el expediente al Tribunal Colegiado o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se trate de amparo indirecto o directo. El procedimiento puede culminar con la separación del cargo de la responsable o la autoridad vinculada al cumplimiento de la sentencia y su posterior consignación ante un Juez en materia penal.

- **81.** También el órgano jurisdiccional debe requerir a la persona superior jerárquica de la autoridad responsable para que ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrarlo se le impondrá una multa. Además, de que podrá considerar que incurrió en las mismas responsabilidades que la autoridad responsable.
- **82.** Cuando la autoridad responsable remite el informe relativo de cumplimiento al órgano judicial, éste debe dar vista a la parte quejosa y, en su caso, a la parte tercero interesada, para que manifiesten lo que a su derecho convenga. En esta etapa es posible alegar exceso o defecto en el cumplimiento. Una vez que hubiere transcurrido el plazo, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano jurisdiccional debe dictar resolución en la que declare si la sentencia está cumplida o no, si la autoridad responsable incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla. La ejecutoria se debe considerar cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.
- **83.** En caso de que el órgano jurisdiccional emita resolución en el sentido de que la ejecutoria de amparo está cumplida, debe ordenar el archivo del expediente. En sentido opuesto, si determina que no se ha cumplido total y correctamente con la sentencia, hará efectivo el apercibimiento de multa a la autoridad responsable, así como, en su caso, a la persona superior jerárquica.
- **84.** En este último supuesto, el órgano jurisdiccional debe remitir los autos a un Tribunal Colegiado (en el caso de amparos indirectos) o a esta Suprema Corte (casos de amparos directos), y formar un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.
- **85.** Recibidos los autos en el Tribunal Colegiado, su presidencia debe notificar a las partes la radicación del incidente de inejecución de sentencia, debe



revisar el trámite del Juzgado de Distrito y, finalmente, se debe dictar la resolución que corresponda.

- **86.** Si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera incorrecta, el Tribunal Colegiado de Circuito debe devolver los autos al órgano jurisdiccional para que reponga el procedimiento de ejecución. En cambio, si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera correcta y reitera que hay incumplimiento, el órgano colegiado debe remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia con un proyecto de separación del cargo de la persona titular de la autoridad responsable y, en su caso, de su superior jerárquico, lo que debe notificárseles.
- **87.** Recibidos los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se debe dictar a la brevedad posible la resolución que corresponda, la cual podrá ser en los siguientes términos:⁵
- a. Devolución de autos. La Suprema Corte debe devolver los autos al órgano judicial de amparo si es necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, a efecto de que dé trámite al incidente ya referido.
- **b. Incumplimiento justificado.** Si la Suprema Corte considera justificado el incumplimiento, debe otorgar un plazo adecuado a la autoridad responsable para que cumpla; el mismo puede ampliarse a solicitud fundada de la autoridad. Vencido el plazo, si no se ha dado cumplimiento a la sentencia, el Tribunal Pleno de esta Corte debe separar de su cargo a la autoridad responsable o vinculada,

⁴ La reposición del procedimiento de ejecución puede ser por diversas circunstancias, como ejemplo, que no haya sido debidamente notificada la autoridad responsable o la persona superior jerárquica, entre otras.

⁵ La jurisprudencia P./J. 55/2014 (10a.), emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por reiteración de criterio, cuyo precedente más reciente es el incidente de inejecución de sentencia 1566/2013, resuelto en la sesión correspondiente al once de agosto de dos mil catorce en la que se aprobó por unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz; jurisprudencia que se encuentra publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 18, registro digital: 2007917, bajo el rubro: "INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SU TRÁMITE EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."



así como consignarla ante el Juzgado de Distrito y, en su caso, a su superior jerárquico. Asimismo, es posible que se advierta imposibilidad jurídica o material, con lo que se podrá ordenar el cumplimiento sustituto de la sentencia.

- c. Incumplimiento injustificado. Si la Suprema Corte considera injustificado el incumplimiento, el Tribunal Pleno debe dictar resolución –tomando en cuenta la resolución del Tribunal Colegiado– en la que separe a las autoridades responsables o vinculadas y, en su caso, a su superior jerárquico. A su vez, debe consignarles ante el Juzgado de Distrito de Procesos Penales Federales de la entidad de que se trate, por el delito de incumplimiento de las sentencias de amparo. Finalmente, debe ordenar la devolución de los autos al órgano jurisdiccional de amparo, a efecto de que continúe el trámite de cumplimiento ante las nuevas personas titulares, sin perjuicio de la consignación que proceda en contra de las anteriores responsables del incumplimiento.
- **88.** Establecido el marco general del procedimiento de cumplimiento y ejecución de las sentencias en términos de la Ley de Amparo, lo que corresponde es el análisis del caso concreto, por lo que se da paso al segundo apartado.

2. Análisis del caso concreto

- 89. Una vez expuesto lo anterior, debe hacerse referencia al caso concreto, pues en este asunto inicialmente se circunscribía en determinar si procede la aplicación de las sanciones establecidas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las autoridades responsables, así como a su superior jerárquico, ante la falta de cumplimiento sin defectos del fallo protector.
- **90.** Sin embargo, por el momento, no corresponde pronunciarse en relación con las sanciones respecto al incumplimiento de los deberes impuestos en el fallo protector por parte de las autoridades responsables, así como a su superior jerárquico.
- **91.** Para expresar las razones que justifican la decisión de declarar infundado el incidente de inejecución, dejar sin efectos el dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito y ordenar la devolución de los autos al Juzgado de Distrito



para que continúe con el procedimiento de ejecución, corresponde desarrollar lo siguiente:

- 2.1. Precisión de la superficie afectada y su valoración
- 2.2. Imprecisión en los requerimientos a las personas que integran el Ayuntamiento como ente colegiado superior jerárquico de las autoridades responsables
 - 2.3. Providencias respecto del fallecimiento de ambos quejosos
 - 2.4. Decisión de devolver los autos al Juzgado de Distrito
- **92.** Una vez explicada la metodología para el análisis del presente asunto, lo que corresponde es el desarrollo del primer aspecto anunciado vinculado con la necesidad de que la superficie afectada del predio propiedad de las personas quejosas sea debidamente identificada con precisión y, en consecuencia, se determine adecuadamente el monto a indemnizar con motivo de la afectación sufrida. Lo anterior, como se explica a continuación.
 - 2.1. Precisión de la superficie afectada y su valoración
- 93. No existe certeza respecto a la cantidad que debe entregarse a los quejosos como indemnización por la afectación del predio que defienden.
- **94.** El acto reclamado en el juicio de amparo básicamente consistió en la falta de pago de la indemnización derivada de la afectación del predio de los quejosos. La sentencia de amparo concedió la protección constitucional para el efecto de que las autoridades responsables pagaran a los quejosos la cantidad correspondiente con motivo de dicha afectación. Sin embargo, el titular del referido Juzgado de Distrito **no reparó que el valor del inmueble no está debidamente determinado.**
- **95.** En efecto, conforme a lo decidido en el juicio de amparo 1028/2014, se construyó una calle que afecta el inmueble que defienden los quejosos, por lo que se concedió la protección constitucional para "... el efecto de que las



autoridades responsables presidente municipal y director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, ambos del Ayuntamiento de Xalatlaco, Estado de México, realicen las gestiones necesarias y se pague la indemnización correspondiente a la parte quejosa, respecto de la afectación parcial del predio que defiende, que ha quedado identificado en el plano materia del dictamen pericial oficial ...". Decisión que fue confirmada por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, al resolver el recurso de revisión 356/2015.

- **96.** En la sentencia de amparo se ordenó el pago de la indemnización a favor de los quejosos, y <u>si bien hubo referencia a la superficie afectada</u> por el acto reclamado, lo cierto es que existen diversas incongruencias al respecto.
- **97.** En efecto, la parte quejosa expresó que la superficie afectada era de 32,000 m2 (treinta y dos mil metros cuadrados), mientras que en el dictamen de la pericial en topografía (que se desahogó en la etapa del juicio de amparo) se estableció que la superficie afectada ascendía a 1,592 m2 (mil quinientos noventa y dos metros cuadrados) y en el dictamen del avalúo (solicitado en la etapa de ejecución del juicio de amparo) se estableció que dicha superficie era de 2,380.85 m2 (dos mil trescientos ochenta metros cuadrados con ochenta y cinco centímetros cuadrados).
- **98.** Como se puede observar, no existe certeza de la porción de terreno que debe ser materia de la indemnización a los quejosos, por lo que no puede considerarse correctos los requerimientos de cumplimiento que se hicieron a las autoridades responsables, pues se les exigió el pago de una porción del predio de la que no existe certeza de su extensión y del valor que le corresponde.
- **99.** En ese sentido, para estar en aptitud de definir el porcentaje en que se afectó el bien de los quejosos y el valor al que asciende, tiene que desahogarse el incidente innominado a que se refiere el artículo 193 de la Ley de Amparo, conforme a la tramitación que se prevé en los artículos 66 y 67 de la ley en cita; ya que en el acuerdo de veintiocho de enero de dos mil dieciséis, ⁶ el Juez

⁶ Foja 430 del juicio de amparo 1028/2014.



de Distrito sólo requirió a la Coordinación de Servicios Periciales de la entonces Procuraduría General de la República la designación de un perito valuador y su comparecencia en el juzgado, pero nunca ordenó la apertura del incidente respectivo.

100. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el perito en valuación no siguió el procedimiento que esta Suprema Corte de la Justicia de la Nación ha establecido para definir las cantidades que deben pagarse como indemnización que, si bien se hace normalmente en un incidente de cumplimiento sustituto, lo cierto es que en este juicio de amparo lo que se determinó es precisamente la imposibilidad de devolver los bienes afectados por el acto de autoridad.⁷

101. El perito señaló el valor comercial al dieciséis de abril de dos mil dieciséis; sin embargo, también debió considerar el valor comercial del bien, pero en la fecha en que se realizó la afectación y luego actualizar ese valor comercial histórico a la fecha de elaboración del dictamen con apego en el mecanismo que prevé el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.⁸

⁷ Como se hizo en el incidente de cumplimiento sustituto 26/2017, resuelto en la sesión del 11 de enero del 2018 por unanimidad de 10 votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández (apartándose de algunas consideraciones), así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En ese asunto, se decidió, entre otros aspectos, lo siguiente:

[&]quot;... 59. Es por ello que, a juicio de este Tribunal Pleno, resulta factible que el cumplimiento de la ejecutoria de mérito se haga a través del pago a la quejosa del valor que la parte afectada del bien inmueble tenía al momento de la violación de sus derechos de propiedad, más el correspondiente valor de actualización, para lo cual, es preciso devolver los autos al Juez de Distrito del conocimiento, con la finalidad de que substancie el incidente innominado en el que las partes contarán con la oportunidad de aportar diversas pruebas tendentes a precisar el monto de la indemnización que deba ser pagada a la parte quejosa por concepto de daños y perjuicios, así como en su caso, el factor de actualización correspondiente, aplicando el sistema previsto en el artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el cual se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes más reciente del periodo entre el correspondiente al mes más antiguo de dicho periodo ...".

⁸ "Artículo 6. Cuando esta ley prevenga el ajuste o la actualización de los valores de bienes o de operaciones, que por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país han variado, se estará a lo siguiente: ...

[&]quot;II. Para determinar el valor de un bien o de una operación al término de un periodo, se utilizará el factor de actualización que se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes más reciente del periodo, entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho periodo."



- 102. El acto que dio nacimiento al derecho de la parte quejosa para recibir la indemnización, es precisamente la afectación del predio por la construcción de la calle, cuyo pago demandó en el juicio de amparo, por lo que el valor del bien que debe considerarse es el comercial en la época de afectación y la actualización del monto a pagar deberá efectuarse a partir de que se constituyó ese derecho, esto es, a partir de que se pavimentó la calle y hasta la fecha en que se pague efectivamente, para que así se cuente con una justa indemnización.
- **103.** En este punto es importante destacar que el valor que corresponde indemnizar es el comercial, pero se insiste, a la fecha de afectación del predio, esto es, sin incluir las construcciones o mejoras sobrevenidas y en todo caso, como se ha dicho, se debe actualizar ese valor comercial histórico.
- 104. En relación con lo anterior, esta Primera Sala considera que la decisión adoptada por el titular del juzgado federal de origen, que consiste en que la indemnización correspondiente se cubra tomando en cuenta el valor comercial en la fecha de valuación es incorrecta, pues ni siquiera está definida conforme con la superficie que en la ejecutoria de amparo se estableció afectada en perjuicio de las personas quejosas.
- 105. Una vez destacada la inconsistencia procesal relativa a la imprecisión de la superficie afectada y consecuente valoración del monto que correspondería cubrir a manera de indemnización por esa lesión, lo que corresponde es desarrollar las consideraciones que sustentan el segundo motivo anunciado para dejar insubsistente el dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito y devolver los autos al Juzgado de Distrito.
- 2.2. Imprecisión en los requerimientos a las personas que integran el Ayuntamiento como ente colegiado superior jerárquico de las autoridades responsables
- 106. Por otra parte, si bien durante el procedimiento se requirió el cumplimiento de la ejecutoria de amparo al Ayuntamiento de Xalatlaco como superior jerárquico de las autoridades responsables, lo cierto es que también se trata de una autoridad vinculada al cumplimiento y no se le requirió en esa calidad.



Además, una vez autorizado el presupuesto para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, no hubo otro requerimiento para este órgano colegiado, como superior jerárquico de las autoridades responsables, ni tampoco se llevó a cabo la correspondiente identificación de sus integrantes.

107. Al respecto de esa última cuestión, relativa a la debida identificación de las personas que integran un cuerpo colegiado, al resolver el incidente de inejecución 5/2020, esta Primera Sala examinó un asunto en el que se otorgó el amparo para que un cuerpo colegiado de naturaleza administrativa emitiera una determinación, ente al que se requirió y ante la omisión de cumplir con el fallo protector se le sancionó sin identificar a las personas que lo integran. Esta Primera Sala determinó que, para vencer la eventual renuencia de las personas a cumplir con lo ordenado, el Juzgado de Distrito debe identificar plenamente a quienes integran el cuerpo colegiado obligado al cumplimiento y no dejar ese aspecto al Tribunal Colegiado de Circuito ni a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

108. Efectivamente, en los asuntos, que como en el caso, la autoridad obligada al cumplimiento es un cuerpo colegiado, es insuficiente que se le requiera de manera genérica a su conjunto y aún menos idóneo que se imponga multa al cuerpo colegiado y no a las personas físicas que lo integran.

109. Es así, porque el artículo 267 de la Ley de Amparo prevé la imposición de pena de prisión, multa y en su caso destitución e inhabilitación a la persona que incurra en los supuestos descritos en las fracciones que lo integran; en tanto que el diverso artículo 269 de la misma ley, ¹⁰ precisa que la pérdida de la

⁹ El incidente de inejecución 5/2020 lo resolvió esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno por unanimidad de votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat (ponente y presidenta), y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.

^{10 &}quot;Artículo 267. Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión, multa de cien a mil días, en su caso destitución e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos a la autoridad que dolosamente:

[&]quot;I. Incumpla una sentencia de amparo o no la haga cumplir;

[&]quot;II. Repita el acto reclamado;



calidad de autoridad no extingue la responsabilidad penal por los actos u omisiones realizados para no cumplir o eludir el cumplimiento de la sentencia de amparo cuando la ley le exija su acatamiento.

- 110. Es claro que la responsabilidad en torno al cumplimiento y las consecuencias de su inobservancia recae en personas físicas y no en entes de gobierno, ya que no es lógico sancionar a un ente por la conducta de las personas que lo integran pues de ser así no se lograría vencer la renuencia para que se actualice.
- **111.** Por tanto, cuando el cumplimiento recae en un ente colegiado, es indispensable identificar a las personas físicas que lo integran para que el requerimiento y consecuencias recaigan sobre éstas.
- 112. En ese sentido, no debe perderse de vista que en el caso, en el proveído de siete de noviembre de dos mil diecisiete, se requirió al Ayuntamiento de Xalatlaco el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, en su carácter de superior jerárquico, y, posteriormente se requirió a ese órgano colegiado el pago, a lo que informaron que aprobaron para el ejercicio fiscal del año dos mil dieciocho el monto de \$1'496,907.06 (un millón cuatrocientos noventa y seis mil novecientos siete pesos 06/100 moneda nacional), para dar cumplimiento a la sentencia de amparo.
- 113. Sin embargo, no se le vinculó al cumplimiento como autoridad interviniente en la obtención de recursos. De manera que es necesario requerir al Ayuntamiento de Xalatlaco, pero no como ente colectivo sino a las personas físicas que lo integran, en términos de los artículos 267 y 269 de la Ley de Amparo.

[&]quot;III. Omita cumplir cabalmente con la resolución que establece la existencia del exceso o defecto; y,

[&]quot;IV. Incumpla la resolución en el incidente que estime incumplimiento sobre declaratoria general de inconstitucionalidad.

[&]quot;Las mismas penas que se señalan en este artículo serán impuestas en su caso al superior de la autoridad responsable que no haga cumplir una sentencia de amparo."

[&]quot;Artículo 269. La pérdida de la calidad de autoridad, no extingue la responsabilidad penal por los actos u omisiones realizados para no cumplir o eludir el cumplimiento de la sentencia de amparo cuando la ley le exija su acatamiento."



114. En torno a lo desarrollado, es de capital importancia establecer que la identificación de las personas físicas integrantes de un ente de gobierno y con mayor razón, cuando se trata de un cuerpo colegiado, no corresponde a esta Suprema Corte, ni aún mediante la solicitud de información al Juzgado de Distrito, pues no es únicamente para individualizar, en su caso, a quién o quiénes debe sancionarse; sino que esa precisión, que debió efectuarse en el requerimiento y consecuente imposición de sanción, tiene por objeto vencer la eventual renuencia, ya que no debe perderse de vista que el objetivo primordial del procedimiento previsto en el título tercero de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es garantizar que el juicio de amparo sea un medio judicial eficaz para la protección de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política del País y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y no la estéril sanción de autoridades.

115. Máxime que, si en el caso, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito consideró procedente la imposición de las graves sanciones que implican el desacato de la ejecutoria de amparo y remitir el asunto a esta Suprema Corte, pone de manifiesto la necesidad de que se individualizara para la o las personas que incurrieron en ello, puesto que la materia de examen en esta instancia es verificar si se cometieron las conductas reprochadas, pero esto no puede determinarse si no hay claridad de qué debía de realizarse y de quién o quiénes no lo hicieron o lo evadieron.

116. Lo anterior es así, pues no se debe perder de vista que conforme a lo dispuesto en el que el artículo 193 de la Ley de Amparo, si la autoridad es omisa en el cumplimiento de una sentencia de amparo, ello conduciría de manera automática a la imposición de la sanción pecuniaria y, en caso de que aun impuesta la multa, el cumplimiento no se acredite, lo que dará lugar a continuar con el procedimiento de ejecución que, eventualmente, podría conducir a la separación del titular de la autoridad responsable y a su consignación ante el Juez penal.¹¹

^{11 &}quot;Artículo 193. Si la ejecutoria no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo indirecto, el órgano judicial de amparo hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable



117. En este escenario, resulta de especial relevancia que el juzgador de amparo requiera el cumplimiento del fallo protector con la precisión necesaria en cuanto a las autoridades competentes para acatarlo y respecto de los actos que les corresponde realizar, ya que si el debido acatamiento de la sentencia concesoria está sujeto a que diversas autoridades emitan en el ámbito de sus respectivas competencias, diferentes actos cuya emisión jurídicamente constituye una condición indispensable para el dictado de los demás, será necesario que en el requerimiento respectivo se vincule a cada una de las autoridades competentes a emitir los actos que jurídicamente les correspondan; incluso, los apercibimientos respectivos deberán tomar en cuenta esas particularidades.

118. En tal virtud, cuando el cumplimiento del fallo protector implique la emisión de actos de diferentes autoridades que den lugar al desarrollo de un procedimiento en el cual la falta de emisión de alguno de ellos impida la de los siguientes, antes de imponer una multa de las previstas en el párrafo segundo del artículo 192 de la Ley de Amparo deberá identificarse a la autoridad responsable del incumplimiento, ya que la única causa justificada para incumplir es que se encuentren impedidas legalmente.

y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo.

[&]quot;Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.

[&]quot;En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados. El incumplimiento ameritará las providencias especificadas en el primer párrafo.

[&]quot;En el supuesto de que sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, cualquiera de los órganos judiciales competentes podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para tal efecto.

[&]quot;Al remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito formará un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.

[&]quot;El Tribunal Colegiado de Circuito notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corresponda; si reitera que hay incumplimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos.

[&]quot;Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito seguirá, en lo conducente y aplicable, lo establecido en los párrafos anteriores. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico."



119. Ante ello, si el juzgador de amparo tiene la duda fundada sobre cuáles son las autoridades que gozan de las atribuciones para realizar los actos necesarios para el cumplimiento del fallo protector atendiendo a lo previsto en el artículo 197 de la Ley de Amparo, en el primer acuerdo que dicte en el procedimiento de ejecución de la sentencia, además de requerir a la autoridad o a las autoridades responsables del cumplimiento de la sentencia concesoria deberá requerirlas para que en el plazo de tres días hábiles se pronuncien fundada y motivadamente sobre cuáles son las autoridades que cuentan con las atribuciones para acatar dicho fallo.

120. Lo anterior, con la finalidad de que, con base en lo manifestado por las referidas autoridades y en el análisis del marco jurídico aplicable, determine si es el caso de vincular al cumplimiento de la sentencia a otras; pronunciamiento que deberá contener las consideraciones y los fundamentos legales que sirvan de base para vincular a las autoridades respectivas, atendiendo a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, el cual contiene un principio aplicable a toda resolución emitida dentro de un juicio de amparo.

121. A lo anteriormente expuesto, se añade que otro motivo para considerar inexacto el procedimiento seguido por el Juzgado Quinto de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, que se actualiza con motivo de que, al establecerse como autoridad vinculada al cumplimiento de la ejecutoria de amparo al Ayuntamiento de Xalatlaco, Estado de México, se omitió expresar con claridad cuál o cuáles actos debía realizar esa autoridad requerida.

2.3. Providencias en torno al fallecimiento de ambos quejosos

122. Otra cuestión que es de suma importancia en el trámite de cumplimiento de la ejecutoria de amparo es que esta Suprema Corte tuvo noticia de que **ambos quejosos fallecieron**, por lo que se actualiza el supuesto contenido en el artículo 16 de la Ley de Amparo, ¹² relativo a las providencias que deben

¹² "Artículo 16. En caso de fallecimiento del quejoso o del tercero interesado, siempre que lo planteado en el juicio de amparo no afecte sus derechos estrictamente personales, el representante legal del fallecido continuará el juicio en tanto interviene el representante de la sucesión.



tomarse por el juzgador de amparo cuando tenga conocimiento del fallecimiento de la parte quejosa. Disposición que es aplicable, tanto durante la tramitación del juicio de amparo, como en la fase de cumplimiento y ejecución del fallo protector porque persigue brindar de seguridad jurídica a la sucesión del fallecido.

123. En ese orden de ideas, aunado a las precisiones efectuadas en los apartados anteriores, relativos a la tramitación del incidente para clarificar la superficie afectada y consecuente monto indemnizatorio, así como a la rectificación en la forma de requerir a las autoridades y en especial a los entes colegiados, debe sumarse la especial situación que debe ponderar el Juzgado de Distrito al reconducir el procedimiento de cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo, consistente en el fallecimiento de ambos quejosos, por lo que debe dictar las providencias que prevé el artículo 16 de la Ley de Amparo para casos como el que se examina.

2.4. Decisión de devolver los autos al Juzgado de Distrito

124. Con base en la narración de hechos procesales, se considera que contrario a lo señalado por el Tribunal Colegiado de Circuito, el asunto no se ubica en el supuesto de inejecución, ya que las autoridades responsables han llevado a cabo actos tendientes al cumplimiento, pero debido a las inconsistencias procesales destacadas, así como ante el fallecimiento de ambos quejosos, se amerita la devolución de los autos al Juzgado Quinto de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, para que reconduzca el procedimiento.

125. En efecto, en el caso se destacó la imprecisión en la superficie afectada y consecuente valuación, pues se señalaron al menos tres superficies dis-

[&]quot;Si el fallecido no tiene representación legal en el juicio, éste se suspenderá inmediatamente que se tenga conocimiento de la defunción. Si la sucesión no interviene dentro del plazo de sesenta días siguientes al en que se decrete la suspensión, el Juez ordenará lo conducente según el caso de que se trate.

[&]quot;Cualquiera de las partes que tenga noticia del fallecimiento del quejoso o del tercero interesado deberá hacerlo del conocimiento del órgano jurisdiccional de amparo, acreditando tal circunstancia, o proporcionando los datos necesarios para ese efecto."



tintas: una por las personas quejosas en su demanda de amparo, otra durante la tramitación del juicio de amparo y una distinta en la fase de cumplimiento en el dictamen de valuación; que además, es inexacto porque consideró el valor comercial al momento de su emisión, cuando lo correcto es que se establezca el valor comercial, pero a la fecha de su afectación y además considerar la actualización por el transcurso del tiempo, sin incluir las construcciones sobrevenidas.

126. Asimismo, se constató que no se requirió adecuadamente al Ayuntamiento de Xalatlaco, Estado de México, como autoridad vinculada al cumplimiento, ya que sólo se le giró oficio como superior jerárquico de las autoridades responsables, cuando, debido a las funciones que realiza, tenía que considerarse como una autoridad vinculada por su intervención en la gestión y programación del gasto público. Máxime que, en los requerimientos correspondientes tenían que identificarse a las personas físicas que se conminó a cumplir, pues no basta referirse a la denominación del encargo público y menos cuando se trata de entes colegiados.

127. No se aprecia una actitud abiertamente evasiva o contumaz, ni la práctica de procedimientos ilegales que dilaten el procedimiento. Por el contrario, de las constancias que integran las actuaciones, se desprende que, efectivamente, se han realizado actividades que tienden al cumplimiento de la sentencia de amparo. De modo que el presente incidente de inejecución se declara infundado y se deja sin efectos el dictamen del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, debiéndose devolver los autos al Juez Quinto de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, para que continúe con el trámite de la ejecución atento a las precisiones señaladas en este fallo y conforme a lo previsto en los artículos 192, 193 y 194 de la Ley de Amparo.

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

RESUELVE:

PRIMERO.—Devuélvase al Juzgado Quinto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, el



expediente relativo al juicio de amparo 1028/2014, de su índice, para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.

SEGUNDO.—Queda sin efectos el dictamen emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en la sesión del veintiuno de enero de dos mil veintiuno en el incidente de inejecución de sentencia 9/2019.

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, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 55/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 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 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. DEBE SUS-TANCIARSE EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE AMPARO EN CASO DEL FALLECIMIENTO DE LA PERSONA



QUEJOSA O DEL TERCERO INTERESADO, AUN EN LA ETAPA DE EJE-CUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DEL FALLO PROTECTOR.

Hechos: A una persona quejosa se le concedió el amparo para el efecto de indemnizarle por la afectación a un predio de su propiedad con motivo de la construcción de una calle, sin embargo, falleció durante la fase de cumplimiento de la sentencia de amparo.

Criterio jurídico: Para proteger la seguridad jurídica de la sucesión de la persona quejosa fallecida durante la fase de cumplimiento de una sentencia de amparo, cuyo efecto es indemnizarle económicamente por la afectación a un predio de su propiedad, debe sustanciarse el procedimiento previsto en el artículo 16 de la Ley de Amparo.

Justificación: El artículo 16 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las medidas a adoptar en caso de fallecimiento de la persona quejosa o del tercero interesado en el amparo cuando el juzgador tiene conocimiento de ello. Esta norma es aplicable durante la tramitación del juicio de amparo, pero también en la fase de cumplimiento y ejecución del fallo protector, pues tiene como finalidad el brindar seguridad jurídica a la sucesión de la persona fallecida.

1a./J. 111/2022 (11a.)

Incidente de inejecución de sentencia 9/2021. Abel y Ángela, ambos de apellidos Pliego Ricardo. 25 de mayo 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: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Javier Alexandro González Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 111/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. EL VALOR QUE DEBE CONSIDERARSE PARA LA INDEMNIZACIÓN POR LA AFECTACIÓN A UN BIEN INMUEBLE, ES EL VALOR COMERCIAL QUE TENÍA EN LA FECHA DE AFECTACIÓN, EL CUAL DEBE ACTUALIZARSE HASTA LA FECHA DE PAGO.

Hechos: Con motivo de la afectación que sufrieron por la construcción de una calle en parte de un predio particular, se otorgó el amparo a las personas propietarias para el efecto de que las autoridades responsables las indemnizaran por la porción afectada.

Criterio jurídico: El valor del bien que debe considerarse para la indemnización por la afectación a un predio particular con motivo de la construcción de una calle en parte de éste es el valor comercial en la época del menoscabo, el que debe actualizarse en términos del artículo 6, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Justificación: El acto que dio nacimiento al derecho de la persona quejosa para recibir la indemnización es precisamente la afectación del predio por la construcción de la calle, esto es, a partir de que se construyó, por tanto, es a esa fecha a la cual debe retrotraerse el avalúo, sin considerar las edificaciones sobrevenidas. Lo anterior, sin perder de vista que el valor declarado deberá actualizarse al momento de su liquidación, para que así las personas cuenten con una justa indemnización.

1a./J. 112/2022 (11a.)

Incidente de inejecución de sentencia 9/2021. Abel y Ángela, ambos de apellidos Pliego Ricardo. 25 de mayo 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: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Javier Alexandro González Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 112/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. ENTRE LA IM-POSICIÓN DE LA MULTA A LAS AUTORIDADES OBLIGADAS Y LA APERTU-RA DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DEBE MEDIAR UN PLAZO RAZONABLE Y NO CONTENERSE EN UNA MISMA DETERMINACIÓN.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. PARA CONSI-DERAR COLMADAS SUS OBLIGACIONES, ES INSUFICIENTE QUE LA PER-SONA SUPERIOR JERÁRQUICA DE LAS AUTORIDADES OBLIGADAS AL CUMPLIMIENTO SE CONCRETE A INFORMAR QUE ENVIÓ UN OFICIO PARA INSISTIRLES EN EL ACATAMIENTO.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 9/2022. 25 DE MAYO 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: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos relevantes y/o contexto:

- 1. En un juicio de amparo indirecto otorgó el amparo a varias personas integrantes de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México para los efectos siguientes:
- I. Se dejaran insubsistentes los oficios por los que se dio respuesta a la petición de aclaración del fundamento de pago de aguinaldo y se emitieran nuevos oficios en los que no se aplicaran los lineamientos en que se sustentó previamente y se calculara el aguinaldo con salario tabular.
- II. Se pagaran las diferencias que resultaran del recálculo.
- 2. La autoridad responsable dejó sin efectos los oficios reclamados y al no aplicar los lineamientos declarados inconstitucionales obtuvo saldos a favor por cada quejoso.



- **3.** El Juez de Distrito vinculó al cumplimiento a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, a la que le corresponde otorgar suficiencia presupuestal para que la Dirección General de Recursos Humanos proceda al pago de diferencias.
- **4.** Después de sendos requerimientos a la autoridad vinculada al cumplimiento Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, y la superior jerárquica de ambas, Coordinación General de Administración de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, el Juez de Distrito inició el incidente de inejecución al considerar renuente a la vinculada al cumplimiento.
- **5.** El Tribunal Colegiado de Circuito dictaminó procedente la separación del cargo no sólo de la autoridad vinculada, sino también a su superior jerárquico y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte.

PROBLEMA JURÍDICO:

Determinar si la autoridad responsable, la vinculada al cumplimiento y su superior jerárquico han incurrido en renuencia o evasivas para cumplir con la sentencia de amparo; o si por el contrario, corresponde devolver el asunto al Juzgado de Distrito para que continúe con el procedimiento correspondiente al cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo.

DECISIÓN JUDICIAL

Corresponde dejar sin efectos el dictamen del Tribunal Colegiado y devolver los autos al Juzgado de Distrito.

Por el momento no se está en el caso de determinar si hay o no incumplimiento al fallo constitucional por parte de las autoridades responsables y, por ende, no corresponde imponer sanciones.

En el caso se aprecia inconsistencia en el dictamen del Tribunal Colegiado porque el incidente se inició por la autoridad vinculada al cumplimiento, pero el tribunal propuso también sancionar al superior jerárquico sin que fuera previamente multada.

No es adecuado que en el mismo auto en el que se imponga la multa se inicie el incidente de inejecución, sino que entre la imposición de la sanción y el inicio de la incidencia debe mediar un plazo razonable.

Hay falta de claridad en los requerimientos pues fueron genéricos y sin adaptarse a las explicaciones dadas por las autoridades requeridas. Además, es insuficiente que se tuviera a la superior jerárquica por atendidos los requerimientos con la sola expresión de que les giró oficio a sus subalternos para instarles a cumplir con lo ordenado.

Es insuficiente que se requiera a las autoridades por sus denominaciones, sino que debe identificarse plenamente al servidor público respectivo.



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **veinticinco de mayo de dos mil veintidós** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve el incidente de **inejecución de sentencia 9/2022**, derivado del juicio de amparo indirecto 766/2019 del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

El problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar si la autoridad responsable, la vinculada al cumplimiento y su superior jerárquico han incurrido en renuencia o evasivas para cumplir con la sentencia de amparo; o si por el contrario, corresponde devolver el asunto al Juzgado de Distrito para que continúe con el procedimiento correspondiente al cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

- 2. Tales personas solicitaron por escrito a la Dirección General de Recursos Humanos de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México que les informaran, el fundamento legal del cálculo del pago del aguinaldo por los años dos mil dos a dos mil dieciocho, según el supuesto en que cada persona se ubicó y de existir diferencias le fueran pagadas; los periodos en controversia que corresponden a cada una son los siguientes:



Persona quejosa	Anualidades en controversia
******	2002-2018
******	2009-2018
******	2002-2018
******	2010-2018
******	2014-2016
******	2010-2018
******	2013-2018
******	2013-2016
******	2013-2018
******	2002-2012 y 2018
******	2002-2018
******	2018
******	2002-2018
******	2018
******	2009-2018
******	2018
******	2002-2018
******	2018
******	2002-2015, 2017 y 2018

3. La Dirección de Recursos Humanos de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, mediante oficios 702/4874/19, 702/4872/19, 702/5106/19, 702/5099/19, 702/5104/19, 702/5114/19, 702/5113/19, 702/5109/19, 702/5108/19, 702/5055/19, 702/5030/19, 702/5046/19, 702/5053/19, 702/5044/19, 702/4976/2019, 702/4983/19, 702/5025/19, 702/5018/19 y 702/5052/2019, respectivamente resolvió que no existían diferencias a favor de las personas solicitantes por concepto de pago de aguinaldo y que el fundamento de su cálculo eran "los lineamientos



por medio de los cuales se otorga el pago del concepto de aguinaldo" publicados, respectivamente, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

4. Presentación de la demanda de amparo. ******** y/o *********,

*********** y *********, mediante escrito presentado en la Oficina de Corresponden-
cia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad
de México el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, demandaron el amparo
y protección de la justicia federal. Señalaron como autoridades responsables las
siguientes:

- Oficial mayor del Gobierno de la Ciudad de México.
- Secretario de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México.
- Director general de Recursos Humanos de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (actualmente Fiscalía).
- **5.** Al oficial mayor y secretario de Finanzas, ambos del Gobierno de la Ciudad de México les reclamaron la emisión de los lineamientos para el pago de aguinaldo al personal de base, lista de raya de base, de haberes, policía bancaria e industrial y policía auxiliar, correspondientes a los años de dos mil tres a dos mil dieciocho; de manera destacada, la previsión en el sentido de que el aguinaldo se pagaría con base en las percepciones consignadas como "salario base"; y no a partir en la totalidad de remuneraciones consignadas en el tabulador, que incluye las compensaciones mensualmente recibidas.
- **6.** Al director general de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México le reclamaron la emisión de los oficios, 702/4874/19, 702/4872/19, 702/5106/19, 702/5099/19, 702/5104/19, 702/5114/19, 702/5113/19, 702/5109/19, 702/5108/19, 702/5055/19, 702/5030/19, 702/5046/19, 702/5053/19, 702/5044/19, 702/4976/2019, 702/4983/19, 702/5025/19, 702/5018/19 y 702/5052/2019, mediante los que, respectivamente, respondieron las solicitudes de expresión del fundamento del cálculo del pago de aguinaldo y en su caso el pago de diferencias.



- **7.** Las personas quejosas indicaron como derechos fundamentales violados los contenidos en los artículos 10., 14, 16 y 17 de la Constitución Política del País. No señalaron tercero interesado; narraron los antecedentes de los actos reclamados y expusieron los conceptos de violación que consideraron pertinentes.
- **8. Trámite de la demanda de amparo.** Por cuestión de turno correspondió el conocimiento de la demanda de amparo al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, que mediante acuerdo de veintinueve de mayo de dos mil diecinueve la radicó con el número 766/2019.
- 9. Sentencia del Juzgado de Distrito. Seguidos los trámites del juicio de amparo, en la audiencia constitucional celebrada el once de septiembre de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que determinó sobreseer en el juicio de amparo.
- 10. Recurso de revisión y determinación adoptada por el Tribunal Colegiado de Circuito. Inconformes con el sentido del fallo, las personas quejosas interpusieron recurso de revisión, del que correspondió conocer al Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito bajo el número 471/2019, que lo resolvió en la sesión correspondiente al trece de enero de dos mil veinte, bajo los puntos resolutivos siguientes:
- PRIMERO.—Queda firme el sobreseimiento decretado en el considerando cuarto de la sentencia sujeta a revisión.
 - SEGUNDO.—En la materia de revisión, se modifica la sentencia recurrida.
- TERCERO.—**Se sobresee** en el juicio respecto de los quejosos ************ y **********, conforme a lo determinado en el inciso **E** del considerando décimo de esta ejecutoria.

	Cl	JARTO).—	La Jus	sticia	de la	Unión	amı	para y	proteg	e a ***	*****	y/o
*****	****	*****	****	*****	****	*****	*** ***	*****	** ****	****	*****	*****	***
	,	,		,	,		,		,	,	,	1	,
*****	****	*****	***	******	** **	******	* *****	****	******	** ****	***** **	*****	***
	,		,		,		,	,		,	,		,
*****	* ***	*****	y **	*****	*, CO	ntra los	actos	, aut	oridade	es y par	a los ef	ectos p	ore-
cisac	dos e	en la ú	Itima	a parte	de e	esta eje	cutori	a.					



- QUINTO.—Infundada la revisión adhesiva.
- 11. Efectos del fallo protector. El Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver el amparo en revisión y modificar la sentencia recurrida estableció como efectos de la concesión de amparo que las autoridades responsables directora de Operación y Control de Pago de la Dirección General de Recursos Humanos y el director de Relaciones Laborales y Prestaciones de la Oficialía Mayor, todos de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México y, todas aquellas autoridades que por las funciones que legamente tengan encomendadas deban intervenir en el cálculo y pago del concepto de aguinaldo, realicen lo siguiente:
- 1) Dejen insubsistentes los oficios 702/4874/19, 702/4872/19, 702/5106/19, 702/5099/19, 702/5104/19, 702/5114/19, 702/5113/19, 702/5109/19, 702/5108/19, 702/5055/19, 702/5030/19, 702/5046/19, 702/5053/19, 702/5044/19, 702/4976/19, 702/4983/19, 702/5025/19, 702/5018/19 y 702/5052/2019, en los que se informó a los quejosos sobre el fundamento del cálculo del aguinaldo.
- 2) Se emitan diversos oficios en los que se desincorporen de la esfera jurídica de los quejosos los lineamientos por medio de los cuales se otorga el pago del concepto de aguinaldo, correspondiente a los ejercicios de dos mil dos a dos mil dieciocho, respectivamente, conforme a la tabla que se inserta, específicamente, las porciones en las que se precisa que el aguinaldo se debe calcular conforme al salario base, a fin de que sea cuantificado y pagado de acuerdo con el salario tabular.

Quejoso	Anualidades que se aplicaron
******* y/o ******	2002-2018
******	2009-2018
******	2002-2018
******	2010-2018
******	2014-2016
******	2014-2016



******	2010-2018
******	2013-2018
******	2013-2016
******	2013-2018
******	2002-2012 y 2018
******	2002-2018
******	2018
******	2002-2018
******	2018
******	2009-2018
******	2018
******	2002-2018
******	2018
******	2002-2015, 2017 y 2018

3) En consecuencia, se realice el cálculo del aguinaldo a que tengan derecho los quejosos, respectivamente, por los ejercicios que se detallan en la tabla descrita en el numeral que antecede, con base en el salario tabular considerado como la suma del salario base, más las compensaciones que se paguen en forma ordinaria; debiendo pagar, en su caso, la diferencia que resulte entre lo que se le haya pagado y lo que debió pagársele.

En la inteligencia de que la tutela protectora no implica por parte de las autoridades que concurrieron en la formación de los lineamientos reclamados, la realización de algún acto concreto en cumplimiento al fallo protector.

12. Procedimiento de cumplimiento. En proveído de veintiuno de enero de dos mil veinte el Juez de Distrito tuvo por recibido el testimonio de la ejecutoria dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito por lo que **requirió su cumplimiento** a:



- La Dirección de Operación y Control de Pagos de la Dirección General de Recursos Humanos.
 - La Dirección de Relaciones Laborales y Prestaciones de la Oficialía Mayor.

Ambos de la entonces denominada Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.

- También requirió como superiores jerárquicos, respectivamente:
- Al oficial mayor; y,
- Al procurador general de Justicia de la Ciudad de México.
- 13. En proveído de tres de marzo de dos mil veinte el Juez tuvo por recibido el oficio por el que la Dirección de Relaciones Laborales y Prestaciones informó que como trámite inicial correspondía a la Dirección de Operación y Control de Pagos la emisión de las planillas de liquidación; a lo que se acordó que esa autoridad ya estaba vinculada al cumplimiento.
- **14.** En auto de nueve de septiembre de dos mil veinte, el Juez requirió el cumplimiento a las autoridades integrantes de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, denominadas de la manera siguiente:
 - Dirección General de Recursos Humanos.
 - Dirección de Operación y Control de Pagos.
 - Jefatura de la Unidad Departamental de Pagos.
- 15. Mediante oficios recibidos en el juzgado el seis de octubre de dos mil veinte, la Dirección de Operación y Control de Pagos, y la Subdirección de Nóminas y Pagos; comparecieron a exhibir las planillas de liquidación, así como las constancias de algunas personas quejosas a las que ya se les había cubierto algunos periodos con motivo de otros juicios de amparo.



- 16. En el acuerdo de siete de octubre de dos mil veinte, se ordenó dar vista con las planillas de liquidación exhibidas por la Dirección de Operación y Control de Pagos, y la Subdirección de Nóminas y Pagos. Las personas quejosas fueron advertidas que de no manifestarse se les tendría por conformes con las cantidades ahí consignadas.
- 17. En el auto de nueve de octubre de dos mil veinte, el Juez tuvo por recibido el oficio por el que la Dirección General de Recursos Humanos informó que dejó insubsistentes los oficios reclamados y emitió otro oficio en el que señaló que se recalcularían los aguinaldos siguiendo los lineamientos del fallo protector. Añadió que estaba a la espera de que los quejosos se manifestaran respecto de las planillas exhibidas para continuar con el trámite de pago.
- 18. En el proveído de once de noviembre de dos mil veinte, ante la incomparecencia de las personas quejosas a desahogar la vista respecto de las planillas exhibidas, el Juez declaró firmes las cantidades ahí consignadas y requirió el cumplimiento de la ejecutoria de amparo a la Dirección General de Recursos Humanos y a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, así como a su superior jerárquico, el oficial mayor; todos, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
- 19. En el auto de veintisiete de noviembre de dos mil veinte, el Juez tuvo por recibido el oficio por el que la Coordinación General de Administración (antes Oficialía Mayor) informó que envió comunicaciones para requerir el cumplimiento a la Dirección General de Recursos Humanos y de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; todos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
- 20. Mediante el oficio recibido en el juzgado el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, la Dirección General de Recursos Humanos informó encontrarse a la espera de que la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto le otorgara suficiencia presupuestal. Ante tal manifestación, el Juez tuvo por informadas las gestiones y requirió el cumplimiento de la ejecutoria de amparo a la Dirección General de Recursos Humanos y a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, así como a su superior jerár-



quico, el oficial mayor; todos, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

- **21.** A través del oficio recibido en el juzgado el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, la Dirección General de Operación, Organización y Presupuesto informó encontrarse a la espera de que la Dirección General de Recursos Humanos le remitiera las planillas de liquidación actualizadas al ejercicio fiscal de dos mil veintiuno. En acuerdo de doce de marzo de dos mil veintiuno el Juez tuvo por informadas las gestiones.
- 22. Mediante los oficios recibidos en el juzgado el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, la Dirección General de Recursos Humanos informó encontrarse a la espera de que la Dirección de Operación y Control de Pagos le remitiera las planillas actualizadas; y la Dirección General de Programación, Operación y Presupuesto manifestó que requirió a la Dirección General de Recursos Humanos por la reimpresión de las planillas actualizadas al dos mil veintiuno. En auto de diecinueve de abril de dos mil veintiuno el Juez tuvo por informadas las gestiones y requirió el cumplimiento de la ejecutoria de amparo a la Dirección General de Recursos Humanos y a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, así como a su superior jerárquico, el oficial mayor; todos, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
- 23. A través de los oficios recibidos el tres y cuatro de mayo de dos mil veintiuno, la Coordinación General de Administración informó que giró comunicación a las Direcciones Generales de Recursos Humanos y Programación, Organización y Presupuesto para instarles el cumplimiento; asimismo, la Dirección General de Recursos Humanos manifestó que estaba a la espera de que la Dirección de Operación y Control de Pagos expidiera la reimpresión de planillas actualizadas. En auto de seis de mayo de dos mil veintiuno, el Juez tuvo por informadas las gestiones y destacó que la Dirección de Operación y Control de Pago ya estaba vinculada al cumplimiento.
- **24.** Mediante el oficio recibido en el juzgado el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto informó encontrarse a la espera de que la Dirección de Operación y Control de Pago le remitiera la reimpresión de las planillas actualizadas al ejercicio fiscal



dos mil veintiuno. En auto de siete de mayo de dos mil veintiuno el Juez tuvo por informadas las gestiones y requirió el cumplimiento de la ejecutoria de amparo a la Dirección General de Recursos Humanos y a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, así como a su superior jerárquico, el oficial mayor; todos, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

- **25.** En el auto de veintiocho de mayo de dos mil veintiuno, el Juez tuvo por recibido el oficio por el que la Coordinación General de Administración informó que giró comunicación a las Direcciones Generales de Recursos Humanos y Programación, Organización y Presupuesto para instarlos al cumplimiento.
- **26.** Mediante el proveído de treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno el Juez requirió el cumplimiento de la ejecutoria de amparo a la Dirección General de Recursos Humanos y a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, así como a su superior jerárquico, el oficial mayor; todos, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
- 27. En el auto de dieciocho de junio de dos mil veintiuno, el Juez otorgó una prórroga para el cumplimiento, toda vez que la Dirección General de Recursos Humanos le informó que estaba a la espera de que la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto le otorgara suficiencia presupuestaria. En auto de veinticinco de junio de dos mil veintiuno el Juez tuvo por recibido el oficio por el que la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto informó encontrarse en gestiones para cumplir lo ordenado.
- 28. Mediante el acuerdo de cinco de julio de dos mil veintiuno, el Juez otorgó una prórroga para el cumplimiento, toda vez que la Dirección General de Recursos Humanos le informó que estaba a la espera de que la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto le otorgara suficiencia presupuestaria.
- **29.** En el auto de seis de agosto de dos mil veintiuno, el Juez tuvo por recibido el oficio por el que la Dirección General de Recursos Humanos informó que solicitó suficiencia presupuestaria a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. En el mismo proveído, el Juez requirió el cumplimiento de la ejecutoria de amparo a la Dirección General de Recursos Humanos y a la



Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, así como a su superior jerárquico, el oficial mayor; todos, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

- 30. Tramitación del incidente de inejecución de sentencia. Mediante los oficios recibidos en el juzgado, el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, la Coordinación General de Administración informó que giró comunicación a las Direcciones Generales de Recursos Humanos y de Programación, Organización y Presupuesto para instarles al cumplimiento; la Dirección General de Recursos Humanos manifestó encontrarse en espera de que la Dirección de Programación, Organización y Presupuesto le otorgara suficiencia presupuestaria, y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto informó encontrarse en gestiones para cumplir lo ordenado.
- 31. En consecuencia, mediante proveído de veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, el Juez tuvo por recibidos los oficios por el que se informaron las gestiones; consideró renuente a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, por lo que le impuso multa a la persona titular de esa dirección, ordenó girar oficio al Servicio de Administración Tributaria para que la hiciera efectiva e indicó que esa dependencia tendría que indagar lo necesario para la ejecución de la sanción. Finalmente, en el mismo proveído determinó la apertura del incidente de inejecución de sentencia y la remisión de autos al Tribunal Colegiado de Circuito.
- **32.** Mediante acuerdo de cinco de noviembre de dos mil veintiuno, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito radicó el incidente de inejecución de sentencia, bajo el número 11/2021.
- 33. Dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito. En la sesión correspondiente al veintitrés de diciembre de dos mil veintiuno, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió el incidente de inejecución 11/2021 en el sentido de determinar que subsiste el incumplimiento de la sentencia de amparo, dictaminó procedente la separación del director general de Programación, Organización y Presupuesto, así como de su superior jerárquico la coordinadora general de Administración, ambas de la Fiscalía



General de Justicia de la Ciudad de México, y en consecuencia remitió el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- 34. Gestiones de cumplimiento ante el Juzgado de Distrito durante la tramitación del incidente de inejecución de sentencia ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. De la consulta del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) se aprecia que el Juzgado de Distrito continuó con el procedimiento para requerir el cumplimiento a las autoridades, tanto de la responsable, como de la vinculada al cumplimiento y de su superior jerárquico, de las constancias revisadas destaca lo que se relata a continuación.
- **35.** En proveído de cinco de enero de dos mil veintidós, el Juez requirió el cumplimiento de la ejecutoria de amparo a la Dirección General de Recursos Humanos y a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, así como a su superior jerárquico, el oficial mayor; todos, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
- **36.** Mediante acuerdo de veinticuatro de enero de dos mil veintidós el Juez tuvo por recibido el testimonio del incidente de inejecución 11/2021; el oficio por el que la Dirección General de Recursos Humanos explicó que era necesaria la reimpresión de las planillas actualizadas para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós; y el oficio en el que la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto informó que estaba a la espera de que la Dirección General de Recursos Humanos reimprimiera las planillas actualizadas. En el mismo proveído, el Juez tuvo por informadas tales gestiones y requirió el cumplimiento a la Dirección General de Recursos Humanos, a la Dirección de Operación y Control de Pagos, y al jefe del Departamento de Nóminas.
- 37. Mediante oficios recibidos en el juzgado, el dos de febrero de dos mil veintidós, la Dirección de Operación y Control de Pagos, y la Dirección General de Recursos Humanos informaron encontrarse realizando una verificación exhaustiva para constatar si las personas quejosas no habían recibido previamente el pago con motivo de diversos juicios de amparo, por lo que solicitó al Juez que requiriera a las personas quejosas que se manifestaran al respecto. En proveído de tres de febrero de dos mil veintidós, el juzgador federal determinó otorgar



una prórroga para el cumplimiento, sin pronunciarse sobre la petición de las autoridades.

- **38.** En el auto de quince de febrero de dos mil veintidós, el Juzgado de Distrito tuvo por recibidas las planillas de liquidación sin que se encontraran actualizadas al ejercicio fiscal de dos mil veintidós por lo que requirió a la directora general de Recursos Humanos, al director de Operación y Control de Pagos y al jefe de la Unidad Departamental de Nóminas, que exhibieran las planillas actualizadas a ese ejercicio fiscal.
- **39.** En el proveído de veintitrés de febrero de dos mil veintidós, el Juzgado de Distrito tuvo por recibido el oficio por el que la directora de Operación y Control de Pago de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México informó las gestiones para el cumplimiento y tomó nota que a partir del uno de febrero de dos mil veintidós asumió el cargo otra persona como directora general de Recursos Humanos de la indicada fiscalía por lo que se le requirió el cumplimiento.
- **40.** A través del auto de veintiocho de febrero de dos mil veintidós, se requirió a la jefa de Departamento de Nóminas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, que exhibiera las planillas actualizadas al ejercicio fiscal de dos mil veintidós.
- **41.** Mediante el acuerdo de treinta y uno de marzo de dos mil veintidós el Juzgado de Distrito requirió a la jefa de Unidad Departamental de Nóminas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México que exhibiera las planillas actualizadas al ejercicio fiscal de dos mil veintidós.
- **42.** En el auto de dieciocho de abril de dos mil veintidós, el Juzgado de Distrito tuvo por recibido el oficio por el que la jefa de Departamento de Nóminas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México manifestó que las cantidades a liquidar estaban fijas conforme al proveído de once de noviembre de dos mil veinte. En consecuencia, el juzgador federal requirió a la autoridad responsable, a la vinculada al cumplimiento y a su superior jerárquico para que cumplieran con la ejecutoria de amparo.
- 43. Trámite del incidente de inejecución de sentencia ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante proveído de veintiocho de enero de



dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el incidente de inejecución bajo el número 9/2022, lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y requirió lo siguiente:

- **A.** A la persona titular de la Dirección General de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, autoridad directamente obligada a dar cumplimiento:
- a. Solicite a la persona titular de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México:
- i. La suficiencia presupuestal para el ejercicio fiscal 2022, a favor de los quejosos por las cantidades fijadas por concepto de diferencias de aguinaldo.
- ii. La elaboración de la cuenta por pagar a nombre de cada uno de los quejosos.
 - iii. La expedición de los títulos de crédito por las cantidades correspondientes.
- **B.** A la persona titular de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México:
 - a. Otorgue la suficiencia presupuestal respectiva.
 - b. Elabore la cuenta por pagar a nombre de cada uno de los quejosos.
 - c. Expida los títulos de crédito por las cantidades correspondientes.
- d. Remita la documentación respectiva a la Dirección General de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, con copia a la Dirección General Jurídico Consultiva y de Implementación del Sistema de Justicia Penal de esta misma dependencia.
- **C.** A la persona titular de la Dirección General de Recursos Humanos de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y a la de la Dirección Ge-



neral Jurídico Consultiva y de Implementación del Sistema de Justicia Penal de esta misma dependencia:

- a. Citen a cada uno de los quejosos y les entreguen los títulos de crédito a su favor por las respectivas cantidades por concepto de diferencias de aguinaldo.
- **D.** A las personas titulares de la Coordinación General de Administración y de la Subprocuraduría Jurídica, de Planeación, Coordinación Interinstitucional y de Derechos Humanos, ambas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, como superiores jerárquicos, respectivamente, de las autoridades antes mencionadas, para que:
- a. Acrediten que ordenaron a estas últimas los actos antes precisados para cumplir con el fallo protector.
 - E. Las referidas autoridades, en el ámbito de su competencia:
- a. Deberán presentar ante este Alto Tribunal la documentación que acredite haber realizado los actos que les corresponde para el debido cumplimiento de la sentencia respectiva.
- b. La notificación a la autoridad vinculada al desarrollo de la siguiente etapa,
- i. Incluida la que justifique el pago por un monto inferior al fijado por el juzgador de amparo –lo que podrá tener su origen en la aplicación de deducciones tributarias o retenciones de diversa naturaleza –.
- c. O bien justifiquen ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la causa del incumplimiento de los actos que deben realizar para el cabal acatamiento.
- d. En su caso, indiquen si es otra la autoridad que está obligada al cumplimiento del fallo, con independencia de que hubiera sido o no llamada a juicio como autoridad responsable.



- **44. Avocamiento.** Previo dictamen de la Ministra ponente y por acuerdo de presidencia, de dieciocho de febrero de dos mil veintidós, esta Primera Sala se avocó a su conocimiento y se ordenó la remisión de los autos a la ponencia correspondiente.
- 45. Informes de las autoridades requeridas. Mediante los oficios recibidos en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de marzo de dos mil veintidós, el director general de Programación, Organización y Presupuesto manifestó que para otorgar la suficiencia presupuestal requería que se le proporcionaran las planillas de liquidación actualizadas al ejercicio fiscal de dos mil veintidós; la subdirectora de Amparo Administrativos en suplencia de la directora general Jurídica Consultiva y de Implementación del Sistema de Justicia Penal manifestó que no contaba con atribuciones para instar el cumplimiento, que el cumplimiento implica un trámite compuesto y que la coordinadora general de Administración no había sido omisa en atender los requerimientos del juzgado; la directora general de Recursos Humanos reiteró que se trata de un procedimiento compuesto y que no ha sido omisa en atender lo requerido.
- **46.** En consecuencia, mediante el auto de siete de marzo de dos mil veintidós, se tuvieron por hechas las manifestaciones de las autoridades requeridas y se ordenó devolver los autos a la Ministra ponente.

CONSIDERANDO:

47. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente incidente de inejecución de sentencia. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política del País, previo a la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno, 198, primer párrafo, de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, así como con el punto cuarto del Acuerdo General Número 10/2013, ambos del Pleno de este Alto Tribunal, toda vez que se refiere a una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto que causó ejecutoria el trece de enero de dos mil veinte. Además, se trata de un incidente de inejecución de sentencia en el que no procede aplicar las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política del País.



48. SEGUNDO.—Estudio. Con el propósito de justificar el tratamiento que debe darse a la presente incidencia, es necesario verificar el origen y el objetivo de un incidente de inejecución de sentencia, para luego examinar el caso concreto, en el que se advierten motivos para dejar sin efectos el dictamen del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y ordenar la devolución de los autos al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México para que continúe con el procedimiento de ejecución, por lo que el desarrollo se realiza a partir de dos apartados: 1. Procedimiento del incidente de inejecución de sentencia; y, 2. Análisis del caso concreto.

1. Procedimiento de inejecución de sentencia

- 49. Para el análisis de fondo del asunto es oportuno recordar que de acuerdo con la Ley de Amparo, el cumplimiento y ejecución de sentencia inicia cuando causa ejecutoria. El órgano jurisdiccional debe notificar tal decisión a las partes y requerir a la autoridad responsable que acredite su cumplimiento dentro del plazo de tres días hábiles siguientes, con el apercibimiento que de no hacerlo sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa y se remitirá el expediente al Tribunal Colegiado o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se trate de amparo indirecto o directo. El procedimiento puede culminar con la separación del cargo de la responsable o la autoridad vinculada al cumplimiento de la sentencia y su posterior consignación.
- **50.** También el órgano jurisdiccional debe requerir a la persona superior jerárquica de la autoridad responsable, para que ordene cumplir con la ejecutoria bajo el apercibimiento que de no demostrarlo se le impondrá una multa. Además, de que podrá considerar que incurrió en las mismas responsabilidades que la autoridad responsable.
- **51.** Cuando la autoridad responsable remite el informe relativo de cumplimiento al órgano judicial, éste debe dar vista a la parte quejosa y, en su caso, a la parte tercera interesada, para que manifiesten lo que a su derecho convenga. En esta etapa es posible alegar exceso o defecto en el cumplimiento. Una vez que hubiere transcurrido el plazo, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano jurisdiccional debe dictar resolución en la que declare si la sentencia está cum-



plida o no, si la autoridad responsable incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla. La ejecutoria se debe considerar cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

- **52.** En caso de que el órgano jurisdiccional emita resolución en el sentido de que la ejecutoria de amparo está cumplida, debe ordenar el archivo del expediente. En sentido opuesto, si determina que no se ha cumplido total y correctamente con la sentencia, hará efectivo el apercibimiento de multa a la autoridad responsable, así como en su caso, a la persona superiora jerárquica. El no cumplimiento total y correcto, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Amparo, es el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquier otra que intervenga en el trámite relativo.
- **53.** En este último supuesto, el órgano jurisdiccional debe remitir los autos a un Tribunal Colegiado (en el caso de amparos indirectos) o a esta Suprema Corte (casos de amparos directos), y formar un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.
- **54.** Una vez que el Tribunal Colegiado reciba los autos, su Presidencia debe notificar a las partes la radicación del incidente de inejecución de sentencia, revisar el trámite del Juzgado de Distrito y, finalmente, dictar la resolución que corresponda.
- **55.** Si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera incorrecta, el Tribunal Colegiado de Circuito debe devolver los autos al órgano jurisdiccional para que reponga el procedimiento de ejecución. En cambio, si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera correcta y reitera que hay incumplimiento, el órgano colegiado debe remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo de la persona titular de la autoridad responsable y, en su caso, de su superiora jerárquica, lo que debe notificárseles.

¹ La reposición del procedimiento de ejecución puede ser por diversas circunstancias, como ejemplo, que no haya sido debidamente notificada la autoridad responsable o la persona superiora jerárquica, entre otras.



- **56.** Una vez recibidos los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se debe dictar a la brevedad posible la resolución que corresponda, la cual podrá ser en los siguientes términos:²
- a. Devolución de autos. La Suprema Corte debe devolver los autos al órgano judicial de amparo si es necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, a efecto de que dé trámite al incidente ya referido.
- **b.** Incumplimiento justificado. Si la Suprema Corte considera justificado el incumplimiento, debe otorgar un plazo adecuado a la autoridad responsable para que cumpla; el mismo puede ampliarse a solicitud fundada de la autoridad. Vencido el plazo, si no se ha dado cumplimiento a la sentencia, el Tribunal Pleno de esta Corte debe separar de su cargo a la autoridad responsable o vinculada, así como consignarla ante el Juzgado de Distrito y, en su caso, a su superior jerárquico. Asimismo, es posible que se advierta imposibilidad jurídica o material, con lo que se podrá ordenar el cumplimiento sustituto de la sentencia.
- c. Incumplimiento injustificado. Si la Suprema Corte considera injustificado el incumplimiento, el Tribunal Pleno debe dictar resolución –tomando en cuenta la resolución del Tribunal Colegiado— en la que separe a las autoridades responsables o vinculadas y, en su caso, a su superiora jerárquica. A su vez, debe consignarles ante el Juzgado de Distrito de procesos penales federales de la entidad de que se trate, por el delito de incumplimiento de las sentencias de amparo. Finalmente, debe ordenar la devolución de los autos al órgano jurisdiccional de amparo, a efecto de que continúe el trámite de cumplimiento ante

² La jurisprudencia P./J. 55/2014 (10a.), emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por reiteración de criterio, cuyo precedente más reciente es el incidente de inejecución de sentencia 1566/2013, resuelto en la sesión correspondiente al once de agosto de dos mil catorce en la que se aprobó por unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz; jurisprudencia que se encuentra publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 18, registro digital: 2007917, bajo el rubro:

[&]quot;INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SU TRÁMITE EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTI-CIA DE LA NACIÓN."



las nuevas personas titulares, sin perjuicio de la consignación que proceda en contra de las anteriores responsables del incumplimiento.

57. En este caso es aplicable la jurisprudencia P./J. 54/2014 (10a.), emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro y texto los siguientes:

"PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTEN-CIAS DE AMPARO INDIRECTO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley de Amparo, el procedimiento de ejecución del fallo protector inicia una vez que la sentencia ha causado ejecutoria, y el órgano jurisdiccional ha ordenado su notificación a las partes, lo cual debe ser de manera inmediata. El plazo de tres días que de manera general prevé la ley para que se cumplan la sentencias de amparo tiene tres excepciones: 1) se puede ampliar por el juzgador de amparo en el propio auto de requerimiento a la autoridad responsable, de manera razonable y determinada, tomando en cuenta la complejidad o dificultad del cumplimiento de la ejecutoria; 2) si la sentencia no se ha cumplido en el plazo referido, se puede ampliar por una sola vez, si la autoridad demuestra que la ejecutoria se encuentra en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso; y, 3) se puede reducir el plazo de tres días cuando se trate de casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso. En el mismo auto en que se ordena la notificación, se requerirá a la autoridad responsable para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así, sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa, la cual de conformidad con lo previsto en los artículos 238 y 258 de la Ley de Amparo será de cien a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; además, en el propio acuerdo, si la responsable o diversa autoridad vinculada cuenta con superior jerárquico, se deberá requerir a éste para que ordene a aquélla cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden para que se cumpliera con la sentencia de amparo, se le impondrá a su titular una multa, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable o vinculada. Si ha transcurrido el término concedido para el cumplimiento, el Juez de amparo deberá multar a las autoridades en los términos indicados en la Ley de Amparo, y esperar un plazo razonable para que la autoridad cumpla con la sentencia de amparo antes de iniciar el procedimiento de ejecución ante el Tribunal Colegiado de Circuito. Una vez que el juzgador haya determinado el incumplimiento, deberá enviar los autos al



Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente a fin de que continúe con el procedimiento previsto en la Ley de Amparo. Recibidos los autos en el Tribunal Colegiado de Circuito, su presidente notificará a las partes la radicación del incidente de inejecución de sentencia; se revisará el trámite del Juez y, finalmente, se dictará la resolución que corresponda. Si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera incorrecta, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá devolver los autos al Juez para que reponga el procedimiento de ejecución. Ello puede obedecer a diversas circunstancias, como la relativa a que no hubiere sido debidamente notificada la autoridad responsable o su superior jerárquico. Cuando la ejecutoria de amparo no sea clara, el Tribunal Colegiado de Circuito podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, la apertura de un incidente para que el órgano de amparo que conoció del juicio precise, defina o concrete la forma o términos de su cumplimiento. Si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera correcta y reitera que existe incumplimiento, el órgano colegiado remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo de los titulares de las autoridades responsables o vinculadas y, en su caso, de sus superiores jerárquicos, lo que se les notificará. Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 196 de la Ley de Amparo, cuando la autoridad responsable o vinculada remita informe al órgano judicial que conoció de la primera instancia de amparo, relativo a que ya se cumplió la ejecutoria, éste deberá dar vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado para que manifiesten lo que a su derecho convenga. En esta etapa se podrá alegar exceso o defecto en el cumplimiento. Una vez que hubiere transcurrido el plazo, con desahogo de la vista o sin ella, el referido órgano jurisdiccional de amparo deberá dictar resolución en la que declare si la sentencia se encuentra o no cumplida, si la autoridad responsable incurrió en exceso o defecto, o si existe imposibilidad para cumplirla. Lo anterior sin perjuicio de que, en su caso, en el momento procesal oportuno, se valore la justificación del cumplimiento extemporáneo de la sentencia de amparo."3

³ La jurisprudencia P./J. 54/2014 (10a.), emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por reiteración de criterios, cuyo precedente más reciente es el incidente de inejecución de sentencia 1566/2013, resuelto en la sesión correspondiente al once de agosto de dos mil catorce en la que se aprobó por unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz; jurisprudencia que se encuentra publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 19, registro digital: 2007918.



58. Así, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que si ha transcurrido el término concedido para el cumplimiento, el Juez de amparo deberá multar a las autoridades en los términos indicados en la Ley de Amparo, y esperar un plazo razonable para que la autoridad cumpla con la sentencia de amparo antes de iniciar el procedimiento de ejecución ante el Tribunal Colegiado de Circuito. No es adecuado que en el mismo auto en el que se imponga la multa se inicie el incidente de inejecución, sino que entre la imposición de la sanción y el inicio de la incidencia debe mediar un plazo razonable.

59. Una vez establecido el marco general del procedimiento de cumplimiento y ejecución de las sentencias en términos de la Ley de Amparo, lo que corresponde es el análisis del caso concreto, por lo que se da paso al segundo apartado.

2. Análisis del caso concreto

- **60.** Al exponer el procedimiento previsto en la Ley de Amparo para el cumplimiento y ejecución del fallo protector, lo que ahora corresponde es referirse al caso concreto y a las razones por las que resulta infundado el presente incidente y procede la devolución de los autos del juicio de amparo indirecto 766/2019, al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, para que su titular actúe en los términos ordenados en esta determinación.
- **61.** Este asunto inicialmente se circunscribía en determinar si procede la aplicación de las sanciones establecidas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política del País a la autoridad vinculada al cumplimiento, que es el director general de Programación, Organización y Presupuesto y su superior jerárquica, la coordinadora general de Administración, ambas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, ante la falta de cumplimiento sin defectos del fallo protector.
- **62.** Sin embargo, por el momento, no puede pronunciarse en relación con las sanciones establecidas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto al incumplimiento de los



deberes impuestos en el fallo protector por parte de la autoridad responsable, a la autoridad vinculada al cumplimiento, así como a su superior jerárquico.

- **63.** Para expresar las razones que justifican la decisión de declarar infundado el incidente de inejecución, dejar sin efectos el dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito y ordenar la devolución de los autos al Juzgado de Distrito para que continúe con el procedimiento de ejecución, corresponde su desarrollo mediante los subapartados siguientes:
 - 2.1. Inconsistencia en el dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito
- 2.2. Inadecuado trámite al imponer la multa y en el mismo acuerdo ordenar la apertura del incidente
- 2.3. Insuficiencia en los requerimientos efectuados a las autoridades, responsable, vinculadas al cumplimento y su superior jerárquico
- 2.4. Omisión de identificación de las personas físicas que se desempeñan como titulares de las autoridades, responsable, vinculadas al cumplimiento y su superior jerárquico
 - 2.5. Decisión de devolver los autos al Juzgado de Distrito
- **64.** Una vez explicada la metodología para el análisis del presente asunto, lo que corresponde es el desarrollo del primer aspecto anunciado, vinculado con la inconsistencia advertida en el dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito, como a continuación se expone.
 - 2.1. Inconsistencia en el dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito
- **65.** Del análisis de las constancias que integran el asunto destaca que mediante los oficios recibidos en el juzgado, el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, la Coordinación General de Administración informó que giró comunicación a las Direcciones Generales de Recursos Humanos y de Programación, Organización y Presupuesto para instarles al cumplimiento; la Dirección General



de Recursos Humanos manifestó encontrarse en espera de que la Dirección de Programación, Organización y Presupuesto le otorgara suficiencia presupuestaria, y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto informó encontrarse en gestiones para cumplir lo ordenado.

66. En consecuencia, en proveído de veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, el Juez tuvo por recibidos los oficios por el que se informaron las gestiones; consideró renuente a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, por lo que le impuso multa a la persona titular de esa dirección, ordenó girar oficio al Servicio de Administración Tributaria para que la hiciera efectiva e indicó que esa dependencia tendría que indagar lo necesario para la ejecución de la sanción. Finalmente, en el mismo proveído determinó la apertura del incidente de inejecución de sentencia y la remisión de autos al Tribunal Colegiado de Circuito.

67. Luego, el Tribunal Colegiado de Circuito, en la sesión relativa al veintitrés de diciembre de dos mil veintiuno declaró fundado el incidente de inejecución 11/2021 y propuso la separación del cargo de las personas que se desempeñaron como director general de Programación, Organización y Presupuesto (autoridad vinculada al cumplimiento), así como de la coordinadora general de Administración (superior jerárquica), ambas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

- **68.** Sin embargo, la determinación del Tribunal Colegiado de Circuito deviene inconsistente con la secuela procesal del asunto, toda vez que la incidencia se inició porque la Juez de Distrito consideró renuente a la autoridad vinculada al cumplimiento, el director general de Programación, Organización y Presupuesto, a quien determinó imponerle multa, y en el mismo proveído en que lo sancionó, ordenó la apertura del incidente de inejecución de sentencia.
- 69. El incidente se inició por lo que ve a la autoridad vinculada al cumplimiento, esto es al director general de Programación, Organización y Presupuesto, no así por las acciones de su superior jerárquico, por lo que es inconsistente que el Tribunal Colegiado de Circuito estableciera la propuesta de separación de una autoridad (coordinadora general de Adminis-



tración) que no fue previamente multada y en consecuencia, requerida antes de la apertura del incidente.

70. Al margen de la incongruencia destacada en la determinación del Tribunal Colegiado de Circuito, lo cierto es que de la revisión del procedimiento de cumplimiento y ejecución llevado a cabo por el Juzgado de Distrito, se aprecia inconsistencia que amerita la devolución de los autos para la continuación del procedimiento de ejecución como se desarrolla en el apartado siguiente.

2.2. Inadecuado trámite al imponer la multa y en el mismo acuerdo ordenar la apertura del incidente

71. Como se anticipó, el incidente de inejecución se sentencia se inició mediante el auto de veintisiete de agosto de dos mil veintiuno en el que el Juez determinó imponerle multa al director general de Programación, Organización y Presupuesto de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y en ese mismo acto ordenar la apertura del incidente de inejecución de sentencia.

72. Sin embargo, de conformidad con la interpretación de la Ley de Amparo, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que si ha transcurrido el término concedido para el cumplimiento, el Juez de amparo deberá multar a las autoridades en los términos indicados en la Ley de Amparo, y esperar un plazo razonable para que la autoridad cumpla con la sentencia de amparo antes de iniciar el procedimiento de ejecución ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

73. No es adecuado que en el mismo auto en el que se imponga la multa se inicie el incidente de inejecución, sino que entre la imposición de la sanción y el inicio de la incidencia debe mediar un plazo razonable.⁴

⁴ Es aplicable al respecto la jurisprudencia P./J. 54/2014 (10a.), emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por reiteración de criterio, cuyo precedente más reciente es el incidente de inejecución de sentencia 1566/2013, resuelto en la sesión correspondiente al once de agosto de dos mil catorce en la que se aprobó por unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz; jurisprudencia que se encuentra publicada en la *Gaceta del*



- **74.** La disposición en el sentido de esperar un plazo razonable entre la imposición de la multa y la apertura del incidente de inejecución obedece a que mediante la medida de apremio se intenta vencer la renuencia del servidor público que se considera ha obstaculizado la ejecución del fallo protector.
- **75.** En la ejecución de sentencias de amparo, el sistema sancionatorio es progresivo pues inicia con la imposición de multa por parte de la persona juzgadora de amparo y si a pesar de ello no se logra vencer la renuencia de la persona sancionada, la sanción escala hasta su destitución y consignación ante el Juzgado de Distrito correspondiente por el delito de incumplimiento de sentencias de amparo.

2.3. Insuficiencia en los requerimientos efectuados a las autoridades, responsable, vinculada al cumplimento y su superior jerárquico

76. Del análisis de las constancias del trámite seguido ante el Juzgado de Distrito, se arriba a la convicción de que los requerimientos efectuados a la autoridad responsable, la vinculada al cumplimiento y su superior jerárquico han sido insuficientes y no se obtiene convicción en el sentido de que el actuar del Juez se apegara al estándar de oficiosidad que impera en la fase de cumplimiento de la sentencia de amparo.

77. El procedimiento de cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo es oficioso, lo que implica que la labor de la persona juzgadora de amparo debe ir más allá que una mera expectación de lo que informen las autoridades responsables, las vinculadas al cumplimiento y sus superiores jerárquicos, sino que merece una actitud proactiva que conduzca al eficaz cumplimiento de lo ordenado en la ejecutoria.

78. Esto es, resulta insuficiente que la persona juzgadora de amparo se concrete a recibir la información que le ministran las autoridades responsables

Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 19, registro digital: 2007918, bajo el rubro:

[&]quot;PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO."



y vinculadas al cumplimiento, y adoptar una actitud mediadora entre las autoridades requeridas.

- **79.** En el caso, del análisis de las constancias del Juzgado de Distrito se advierte que la materia de cumplimiento se centra en que a las personas quejosas se les debe pagar determinada cantidad con motivo de diferencias por el recálculo del aguinaldo de varios años.
- **80.** La Dirección General de Recursos Humanos, como autoridad responsable, explicó que se trata de un trámite compuesto en el que a ésta le corresponde emitir determinados actos (como el oficio en el que dejara sin efectos la determinación reclamada, la emisión de una nueva en la que inaplicara determinados lineamientos, la emisión del recálculo o planilla de liquidación) en tanto a que a otra autoridad, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, le correspondía la realización de otros actos (otorgamiento de suficiencia presupuestal, registro de cuenta por pagar y expedición del título de crédito), para que la responsable entregara tal pago a los quejosos.
- **81.** En la secuela procesal del cumplimiento y ejecución se aprecia que la autoridad vinculada al cumplimiento insistentemente señaló que estaba a la espera de que la autoridad responsable le remitiera la planilla de liquidación actualizada para actuar en consecuencia.
- **82.** Por su parte, la autoridad responsable insistentemente manifestó que estaba a la espera de que la autoridad vinculada al cumplimiento le otorgara suficiencia presupuestal para efectuar los pagos ordenados.
- **83.** Ante tales manifestaciones, el proceder del Juzgado de Distrito, si bien consistió en requerirles a tales autoridades el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, lo cierto es que de una u otra manera abrigó el constituirse como vehículo de comunicación entre las autoridades administrativas, pues ante la manifestación de una, se generaba un requerimiento a la otra y así sucesivamente.
- **84.** Sin embargo, el Juez de amparo debió operar bajo una actitud oficiosa para lograr el cumplimiento de la ejecutoria sin quedarse en una posición expec-



tante, sino ir más allá y requerir a la autoridad que informaba un obstáculo para cumplir, ya fuera la responsable o la vinculada al cumplimiento, informaran y acreditaran que llevaron a cabo todas las gestiones a su alcance para superar el obstáculo anunciado.

- **85.** Así, resulta inaceptable que se concretaran a informar que estaban a la espera de que otra autoridad actuara, por lo que el Juez debió requerir que acreditaran que habían solicitado la información o documentación faltante a la diversa autoridad y no asumir una actitud pasiva de simple espera; ni mucho menos emitir requerimientos genéricos, sino que se debieron adecuar a la situación expresada de manera particular por las autoridades requeridas.
- **86.** En la misma tónica, resulta insuficiente que el Juez de Distrito encontrara satisfechos los requerimientos a la autoridad superior jerárquica de la responsable y a la vinculada al cumplimiento con la sola manifestación de que les giró oficio para instarles a cumplir con la ejecutoria de amparo.
- 87. En el caso, la Coordinación General de Administración de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, fue requerida en reiteradas ocasiones como superior jerárquico tanto de la responsable Dirección General de Recursos Humanos, como de la vinculada al cumplimiento Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, ambas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.
- 88. Tal autoridad en su calidad de superior jerárquica se concretó a informar reiteradamente al Juzgado de Distrito que les envió oficio a sus subalternos para insistirles en que cumplieran con la ejecutoria de amparo. Por su parte, el Juez se conformó con esa actitud de la superior jerárquica y no le impuso multa ni ordenó la apertura del incidente de inejecución de sentencia por lo que toca a esa autoridad superior jerárquica.
- **89.** Por el contrario, el Juez de Distrito no debió conformarse con lo informado por la superior jerárquica, ya que la misma se concretó a afirmar que requirió a sus subalternos, pero en ningún momento acreditó que hubiere ejercido verdaderamente sus facultades como superior jerárquica para vencer la renuen-



cia o bien solventar el punto en el que ambas autoridades se señalaban una a la otra; no acreditó la imposición de medidas de apremio de índole interno ni aun disciplinarias o tendentes a actuar como auxiliar del Juzgado de Distrito en el cumplimiento, sino que se plantó como una mera autoridad expectante y no gestora del cumplimiento ordenado a las direcciones dependientes de ésta.

- **90.** No basta que el superior jerárquico emita un oficio en el que indique que giró una orden a la autoridad directamente obligada al cumplimiento del fallo protector para que se consideren colmadas sus obligaciones en la etapa de ejecución de una sentencia protectora de derechos humanos, sino que debe demostrar haber hecho uso de todos los medios a su alcance, incluso de las prevenciones y sanciones que conforme a las disposiciones aplicables pueda formular e imponer a fin de constreñir al debido cumplimiento de las ejecutorias de amparo, pues de lo contrario, la persona juzgadora de amparo, debe considerar insuficiente la intervención de la superior jerárquica y, por tanto, acreedora a las mismas sanciones que corresponden a las obligadas a cumplir que se tilden como renuentes.
- **91.** Lo anterior, porque el régimen de obligaciones y sanciones que se regulan en la Ley de Amparo conduce a considerar que la persona que se desempeña como superior jerárquica de las autoridades a quienes corresponda el cumplimiento de la ejecutoria, es igualmente responsable en obtener el cumplimiento que las que supervisa. Por tanto, su actuar implica el despliegue de todas las atribuciones que tenga a su alcance para gestionar y obtener el cumplimiento y no solamente actuar como una autoridad recordatoria e insistente, sino que su actuación debe ir más allá, precisamente porque se encuentra sujeta a las mismas obligaciones y sanciones en caso de no demostrar que realizó todo lo posible para vencer la renuencia de sus subalternos.
- 2.4. Omisión de identificación de las personas físicas que se desempeñan como titulares de las autoridades, responsable, vinculadas al cumplimiento y su superior jerárquico
- **92.** Además de la insuficiencia en los requerimientos efectuados en el procedimiento de cumplimiento y ejecución del fallo protector, en el caso, **ni el Juez**



de Distrito, ni el Tribunal Colegiado de Circuito han identificado a las personas físicas que se desempeñan o desempeñaron como titulares de la Dirección General de Recursos Humanos (autoridad responsable), Dirección de Operación y Control de Pago, de la Dirección General de Recursos Humanos (autoridad vinculada al cumplimiento), Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (autoridad vinculada al cumplimiento), y Coordinación General de Administración (superior jerárquica de las anteriores), todas, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

- **93.** Lo expuesto implica que no se considere adecuadamente integrado el procedimiento de cumplimiento de la sentencia de amparo, porque es indispensable que el juzgador de amparo, al requerir el cumplimiento identifique de manera clara a la persona que le corresponde actuar en consecuencia.
- **94.** Al respecto de esa cuestión, relativa a la debida identificación de las personas que integran un cuerpo colegiado, esta Primera Sala, al resolver el incidente de inejecución 5/2020,⁵ examinó un asunto en el que se otorgó el amparo para que un cuerpo colegiado de naturaleza administrativa emitiera una determinación, y se le requirió, pero ante la omisión de cumplir con el fallo protector se le sancionó sin identificar a las personas que lo integran. Esta Primera Sala determinó que, para vencer la eventual renuencia de las personas a cumplir con lo ordenado, el Juzgado de Distrito debe identificar plenamente a quienes integran el cuerpo colegiado obligado al cumplimiento y no dejar ese aspecto al Tribunal Colegiado de circuito ni a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación
- **95.** En relación con lo anterior es oportuno destacar la importancia de la identificación de las personas que se desempeñan en una actividad de autoridad obligada al cumplimiento de una sentencia de amparo.

⁵ El incidente de inejecución 5/2020 lo resolvió esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno por unanimidad de votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat (presidenta y ponente), y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



96. En los asuntos, que como en el caso, se requiere de un procedimiento compuesto realizado por varias autoridades para obtener el cumplimiento de una ejecutoria de amparo es insuficiente que les requiera bajo la denominación de las entidades de gobierno, sino que debe requerirse y en su caso, individualizarse la sanción que llegue a imponerse con la mención expresa del nombre de la persona física a quien, en ejercicio de sus funciones públicas se le requiere y consecuentemente sanciona ante su actitud evasiva o contumaz.

97. Es así, porque el artículo 267 de la Ley de Amparo prevé la imposición de pena de prisión, multa y en su caso destitución e inhabilitación a la persona que incurra en los supuestos descritos en las fracciones que lo integran; en tanto que el diverso artículo 269 de la misma ley, precisa que la pérdida de la calidad de autoridad no extingue la responsabilidad penal por los actos u omisiones realizados para no cumplir o eludir el cumplimiento de la sentencia de amparo cuando la ley le exija su acatamiento.⁶

98. En ese orden de ideas, es claro que la responsabilidad en torno al cumplimiento y las consecuencias de su inobservancia recae en personas físicas y no en entes de gobierno, ya que no es lógico sancionar a un ente por la conducta de las personas que lo integran pues de ser así no se lograría vencer la renuencia que se actualice.

99. Por tanto, es indispensable identificar a las personas físicas que actúan como autoridad, para que el requerimiento y consecuencias recaigan sobre éstas.

⁶ "Artículo 267. Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión, multa de cien a mil días, en su caso destitución e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos a la autoridad que dolosamente:

[&]quot;I. Incumpla una sentencia de amparo o no la haga cumplir;

[&]quot;II. Repita el acto reclamado;

[&]quot;III. Omita cumplir cabalmente con la resolución que establece la existencia del exceso o defecto; y,

[&]quot;IV. Incumpla la resolución en el incidente que estime incumplimiento sobre declaratoria general de inconstitucionalidad.

[&]quot;Las mismas penas que se señalan en este artículo serán impuestas en su caso al superior de la autoridad responsable que no haga cumplir una sentencia de amparo."

[&]quot;Artículo 269. La pérdida de la calidad de autoridad, no extingue la responsabilidad penal por los actos u omisiones realizados para no cumplir o eludir el cumplimiento de la sentencia de amparo cuando la ley le exija su acatamiento."



100. En el caso, los requerimientos se han emitido de manera genérica a la Dirección General de Recursos Humanos (autoridad responsable), Dirección de Operación y Control de Pagos de la Dirección General de Recursos Humanos (autoridad vinculada al cumplimiento), Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (autoridad vinculada al cumplimiento), y Coordinación General de Administración (superior jerárquica de las anteriores) todas, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, sin individualizarse ni requerirse a las personas físicas que desempeñan las direcciones y coordinación requeridas, pese a que la eventual contumacia podría conducir a una responsabilidad personal en términos de los artículos 267 y 269 de la Ley de Amparo.

101. Esto es, se efectuaron los requerimientos pero sin identificar plenamente a la persona física sobre quien recaían las solicitudes, a pesar de que como se señaló previamente, la responsabilidad en torno al cumplimiento y las consecuencias de su inobservancia recae en personas físicas y no en entes de gobierno, ya que no es lógico sancionar a un ente por la conducta de las personas que lo integran pues de ser así no se lograría vencer la renuencia que se actualice.

102. La misma indefinición se advierte en la determinación adoptada por el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del asunto que propuso la destitución de las personas titulares de la autoridad vinculada al cumplimiento y su superior jerárquica, pero no expresó sus nombres.

103. En torno al estudio desarrollado, es de capital importancia establecer que la identificación de las personas físicas integrantes de un ente de gobierno, no corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni aun mediante la solicitud de información al Juzgado de Distrito, pues no es únicamente para individualizar, en su caso, a quién o a quiénes debe sancionarse; sino que esa precisión, que debió efectuarse en el requerimiento y consecuente imposición de sanción. La identificación tiene por objeto vencer la eventual renuencia, ya que no debe perderse de vista que el objetivo primordial del procedimiento previsto en el título tercero de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es garantizar que el



juicio de amparo sea un medio judicial eficaz para la protección de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política del País y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y no la estéril sanción de autoridades.

104. Pues si en el caso, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró procedente la imposición de las graves sanciones que implican el desacato de la ejecutoria de amparo y remitir el asunto a esta Suprema Corte, pone de manifiesto la necesidad de que se individualizara a la o las personas que incurrieron en ello, puesto que la materia de examen en esta instancia es verificar si se incurrió en las conductas reprochadas, pero ello no puede determinarse si no hay claridad de qué debía de realizarse y quién o quiénes no lo hicieron o lo evadieron.

105. Lo anterior, pues no debe perderse de vista que conforme a lo dispuesto en el que el artículo 193 de la Ley de Amparo, si la autoridad es omisa en el cumplimiento de una sentencia de amparo, ello conduciría de manera automática a la imposición de la sanción pecuniaria, y en caso de que aun impuesta la multa el cumplimiento no se acredite, dará lugar a continuar con el procedimiento de ejecución que, eventualmente, podría conducir a la separación del titular de la autoridad responsable y a su consignación ante el Juez penal.⁷

⁷ "Artículo 193. Si la ejecutoria no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo indirecto, el órgano judicial de amparo hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo.

[&]quot;Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.

[&]quot;En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados. El incumplimiento ameritará las providencias especificadas en el primer párrafo.

[&]quot;En el supuesto de que sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, cualquiera de los órganos judiciales competentes podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para tal efecto.

[&]quot;Al remitir los autos al Tribunal Colegiado de circuito, el Juez de distrito o el tribunal unitario de circuito formará un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.



106. En este escenario, resulta de especial relevancia que el juzgador de amparo requiera el cumplimiento del fallo protector con la precisión necesaria en cuanto a las autoridades competentes para acatarlo y respecto de los actos que les corresponde realizar, ya que si el debido acatamiento de la sentencia concesoria está sujeto a que diversas autoridades emitan diferentes actos cuya emisión constituye una condición indispensable para el dictado de los demás, será necesario que en el requerimiento respectivo se vincule a cada una de las autoridades competentes a emitir los actos que jurídicamente les correspondan; incluso, los apercibimientos respectivos deberán tomar en cuenta esas particularidades.

107. En tal virtud, cuando el cumplimiento del fallo protector implique la emisión de actos de diferentes autoridades que den lugar al desarrollo de un procedimiento en el cual la falta de emisión de alguno de ellos impida la de los siguientes, antes de imponer una multa de las previstas en el párrafo segundo del artículo 192 de la Ley de Amparo deberá identificarse a la autoridad contumaz, es decir, a la responsable del incumplimiento, dado que las diversas autoridades que no ejerzan poder de mando sobre ésta, de encontrarse impedidas legalmente para emitir el acto que les corresponde, tendrán una causa justificada para no haber cumplido el fallo protector.

108. Ante ello, si el juzgador de amparo tiene la duda fundada sobre cuáles son las autoridades que gozan de las atribuciones para realizar los actos necesarios para el cumplimiento del fallo protector, atendiendo a lo previsto en el artículo 197 de la Ley de Amparo, que señala que en el primer acuerdo que dicte en el procedimiento de ejecución de la sentencia, además de requerir a la autoridad o a las autoridades responsables el cumplimiento de la sentencia conce-

[&]quot;El Tribunal Colegiado de circuito notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corresponda; si reitera que hay incumplimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos. "Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el Tribunal Colegiado de circuito seguirá, en lo conducente y aplicable, lo establecido en los párrafos anteriores. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico."



soria deberá requerirlas para que en el plazo de tres días hábiles se pronuncien fundada y motivadamente sobre cuáles son las autoridades que cuentan con las atribuciones para acatar dicho fallo.

109. Lo anterior, con la finalidad de que, con base en lo manifestado por las referidas autoridades y en el análisis del marco jurídico aplicable, determine si es el caso de vincular al cumplimiento de la sentencia a diversas autoridades; pronunciamiento que deberá contener las consideraciones y los fundamentos legales que sirvan de base para vincular a las autoridades respectivas, atendiendo a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, el cual contiene un principio aplicable a toda resolución emitida dentro de un juicio de amparo.

2.5. Decisión de devolver los autos al Juzgado de Distrito

- 110. Con base en la reseña de hechos procesales, se considera que contrario a lo señalado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la autoridad vinculada al cumplimiento de la ejecutoria, director general de Programación, Organización y Presupuesto, y su superior jerárquica, coordinadora general de Administración, ambas de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, han realizado diversos actos tendentes a acatar el fallo, de forma que no se ubica en el supuesto de total inejecución.
- 111. Asimismo, como se pone de relieve en el relato de antecedentes de este fallo, las autoridades no han sido omisas en atender los requerimientos efectuados por el Juzgado de Distrito, y existe una presunción de que han realizado diversos actos en vía de cumplimiento, vinculados con los efectos de la ejecutoria de amparo, según las referidas actuaciones que se advirtieron de los oficios exhibidos y acordados ante el Juzgado de Distrito del conocimiento.
- 112. Pues incluso, la propia autoridad responsable explicó desde el inicio el procedimiento compuesto para el cumplimiento y la autoridad vinculada al cumplimiento insistió en varias ocasiones que requiere que la responsable le remita determinada documentación. Además, no se debe perder de vista que tanto la autoridad responsable como la vinculada al cumplimiento y su superior jerár-



quico, suspendieron sus labores administrativas o redujeron su personal temporalmente con motivo de la emergencia sanitaria por la que atraviesa el país y el mundo, derivado de la pandemia por COVID-19.

113. Por el contrario, en el presente asunto se puso de relieve que existe inconsistencia en el dictamen del Tribunal Colegiado de Circuito porque el incidente se inició por la autoridad vinculada al cumplimiento, pero el tribunal optó por proponer sancionar también a su superior jerárquico, pese a que no fue previamente multada. También se consideró inadecuado que en el mismo auto que se impuso la multa se ordenara la apertura de la incidencia. Además, se advirtió que los requerimientos efectuados por el juzgador federal fueron insuficientes, aunado a que omitió identificar plenamente a las personas físicas servidoras públicas requeridas.

114. En este contexto, los datos aportados al sumario se consideran suficientes para sostener que existen actos encaminados al cumplimiento de la sentencia de amparo y que debe reconducirse el procedimiento, por lo que el juzgador federal como rector de la ejecución deberá conminar a la autoridad responsable, a las vinculadas al cumplimiento, así como a su superior jerárquico, para que realicen los actos necesarios para cumplir la ejecutoria de amparo dando un término prudente para su realización, en el entendido de que como autoridades vinculadas, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a las mismas responsabilidades a que alude la Ley de Amparo.8

115. En esas condiciones, se declara infundado el presente incidente de inejecución de sentencia y se ordena devolver los autos al Juzgado de Distrito para que se pronuncie en torno a las actuaciones realizadas por las autoridades en acatamiento al fallo protector, lo cual deberá informar a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y continúe con el pro-

⁸ "Artículo 197. Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a las mismas responsabilidades a que alude este capítulo."



cedimiento de ejecución conforme lo previsto en los artículos 192, 193 y 194 de la Ley de Amparo.

116. Por lo anterior, esta Primera Sala considera que, por el momento, no corresponde aplicar las sanciones correspondientes y, en consecuencia, debe quedar sin efectos la resolución emitida por el Tribunal Colegiado en los autos del incidente de inejecución de sentencia, en el que consideró procedente la aplicación de las medidas contenidas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política del País. Lo anterior, debido a las cuestiones previamente destacadas en torno a la integración del procedimiento de cumplimiento y ejecución de la sentencia de amparo.

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

RESUELVE:

PRIMERO.—Devuélvanse los autos al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.

SEGUNDO.—Queda sin efectos el dictamen emitido el veintitrés de diciembre de dos mil veintiuno por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el incidente de inejecución 11/2021.

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, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley



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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 54/2014 (10a.) y P./J. 55/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 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 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. ENTRE LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA A LAS AUTORIDADES OBLIGADAS Y LA APERTURA DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DEBE MEDIAR UN PLAZO RAZONABLE Y NO CONTENERSE EN UNA MISMA DETERMINACIÓN.

Hechos: En un juicio de amparo se impuso multa a una autoridad de la Ciudad de México por considerarla renuente al cumplimiento del fallo protector y en el mismo proveído se ordenó la apertura del incidente de inejecución de sentencia.

Criterio jurídico: Si ha transcurrido el término concedido para el cumplimiento, el Juez de amparo deberá multar a las autoridades en los términos indicados en la Ley de Amparo y esperar un plazo razonable para que cumplan con la sentencia de amparo antes de iniciar el procedimiento de ejecución ante el Tribunal Colegiado de Circuito. Por lo anterior, no es posible que en el mismo auto en el que se multe a la autoridad también se inicie el incidente de inejecución, sino que entre la imposición de la sanción y el inicio de la incidencia debe mediar un plazo razonable.

Justificación: La disposición en el sentido de esperar un plazo razonable entre la imposición de la multa y la apertura del incidente de inejecución obedece a que con la imposición de la medida de apremio se intenta vencer la renuencia del servidor público que se considera que ha obstaculi-



zado la ejecución del fallo protector. El sistema sancionatorio en la ejecución de sentencias de amparo es progresivo, pues inicia con la imposición de multa por parte de la persona juzgadora de amparo y si a pesar de ello no se logra vencer la renuencia de la persona multada, la sanción escala hasta su destitución y consignación ante el Juzgado de Distrito correspondiente por el delito de incumplimiento de sentencias de amparo.

1a./J. 107/2022 (11a.)

Incidente de inejecución de sentencia 9/2022. Jaime Rufino Barranca y/o Rufino Barranca Jaime y otros. 25 de mayo 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: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Javier Alexandro González Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 107/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO. PARA CON-SIDERAR COLMADAS SUS OBLIGACIONES, ES INSUFICIENTE QUE LA PERSONA SUPERIOR JERÁRQUICA DE LAS AUTORIDADES OBLIGA-DAS AL CUMPLIMIENTO SE CONCRETE A INFORMAR QUE ENVIÓ UN OFICIO PARA INSISTIRLES EN EL ACATAMIENTO.

Hechos: En un juicio de amparo una autoridad de la Ciudad de México fue requerida en reiteradas ocasiones como superior jerárquica, tanto de la responsable como de la vinculada al cumplimiento; la cual se concretó a informar reiteradamente al Juzgado de Distrito que les envió un oficio a sus subalternos para insistirles en que cumplieran con la ejecutoria de amparo.

Criterio jurídico: No basta que el superior jerárquico emita un oficio en el que indique que giró una orden a la autoridad directamente obligada al cumplimiento del fallo protector para que se consideren colmadas sus



obligaciones en la etapa de ejecución de una sentencia protectora de derechos humanos, pues debe demostrar haber hecho uso de todos los medios a su alcance, incluso de las prevenciones y sanciones que conforme a las disposiciones aplicables pueda formular e imponer a fin de constreñir al debido cumplimiento de las ejecutorias de amparo. De lo contrario, la persona juzgadora de amparo debe considerar insuficiente la intervención de la superior jerárquica y, por tanto, que es acreedora a las mismas sanciones que corresponden a las obligadas a cumplir que se tilden como renuentes.

Justificación: Del régimen de obligaciones y sanciones que se regulan en la Ley de Amparo, destaca lo previsto en el segundo párrafo del artículo 194 de la indicada ley, relativo a que la persona que se desempeña como superior jerárquica de las autoridades a quienes corresponda el cumplimiento de la ejecutoria, es igualmente responsable en obtener el cumplimiento que las que supervisa. En consecuencia, su actuar debe implicar el despliegue de todas las atribuciones que tenga a su alcance para gestionar y obtener el cumplimiento de la sentencia y no solamente como una autoridad recordatoria e insistente, ya que su intervención debe ir más allá, precisamente porque se encuentra sujeta a las mismas obligaciones y sanciones en caso de no demostrarse que realizó todo lo posible para vencer la renuencia de sus subalternos.

1a./J. 108/2022 (11a.)

Incidente de inejecución de sentencia 9/2022. Jaime Rufino Barranca y/o Rufino Barranca Jaime y otros. 25 de mayo 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: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Javier Alexandro González Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 108/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA REPOSICIÓN DE LA VISITA EN EL DOMICILIO DE LA CONTRIBUYENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUATRO MESES, CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DEL CRÉDITO FISCAL POR VICIOS FORMALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD JURÍDICA E INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO.

AMPARO EN REVISIÓN 522/2020. TRANSFORMACIONES ES-PECIALIZADAS NC, S.A. DE C.V. 25 DE AGOSTO DE 2021. UNA-NIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE SEPARA DE ALGUNOS PÁRRAFOS, Y ANA MARGA-RITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO ACLARATORIO, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. AUSENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETA-RIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

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

SENTENCIA

En la que se resuelve el amparo en revisión 522/2020, interpuesto por Transformaciones Especializadas NC, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra de la sentencia dictada el **treinta de noviembre de dos mil dieciocho** en auxilio del Juez Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, en el cuaderno auxiliar ***********, en los autos del juicio de **amparo indirecto** **********, del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala consiste en determinar si el artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal del Procedimiento Con-



tencioso Administrativo,¹ contraviene la garantía de seguridad jurídica y el derecho a la inviolabilidad del domicilio. Al prever el artículo reclamado que en los casos en los que una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declare la nulidad y ésta se funde en un vicio de forma de la resolución impugnada, la autoridad fiscalizadora pueda reponer el procedimiento o emitir una nueva resolución en que subsane el vicio formal o procesal que motivó la declaratoria del acto administrativo impugnado, incluso cuando ya hubieran concluido los plazos previstos en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación,² que disponen respectivamente los términos para concluir las revisiones

¹ "Artículo 57. Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

[&]quot;I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

[&]quot;a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, <u>siempre que no hayan caducado sus facultades</u>. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

[&]quot;b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

[&]quot;En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, <u>aun cuando hayan transcurrido los</u> plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

[&]quot;En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquel en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

[&]quot;Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

[&]quot;Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana."

² "Artículo 46-A. Las autoridades fiscales deberán concluir la visita que se desarrolle en el domicilio fiscal de los contribuyentes o la revisión de la contabilidad de los mismos que se efectúe en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de doce meses contado a partir de que se notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación, salvo tratándose de: ..."



de gabinete y las visitas domiciliarias, así como el plazo de caducidad de sus facultades comprobatorias.

I. ANTECEDENTES

- 1. La empresa Transformaciones Especializadas NC, Sociedad Anónima de Capital Variable,³ tiene como objeto principal manufacturar y vender piezas de fundición ferrosas para satisfacer los segmentos de mercado de carros para pasajeros, camiones ligeros y pesados, motores pequeños, vehículos utilizados en la agricultura y en la construcción, así como su maquinaria y equipo, y otros nichos de mercado especiales.
- 2. Procedimiento de fiscalización. El catorce de abril de dos mil quince, se notificó a la empresa Transformaciones Especializadas NC la orden de visita número **********, mediante el oficio número *********, emitido por la entonces Administración Local de Auditoría Fiscal de Guadalupe, Nuevo León. La visita domiciliaria se ordenó con el fin de revisar el cumplimiento de diversas obligaciones fiscales en materia del impuesto sobre la renta, impuesto empresarial a tasa única e impuesto al valor agregado, por el periodo del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil doce.
- **3.** Durante el proceso de fiscalización realizado el ocho de marzo de dos mil dieciséis, la autoridad fiscal levantó la última acta parcial de la visita domiciliaria, y el trece de abril del mismo año, la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Nuevo León "2" emitió el acta final de la visita domiciliaria.

[&]quot;Artículo 67. Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que: ..."

⁴ Ahora Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Nuevo León "2".



- **4.** El seis de mayo de dos mil dieciséis, la empresa Transformaciones Especializadas NC presentó ante la autoridad fiscal un escrito de inconformidad con pruebas y argumentos con el objeto de desvirtuar los hechos y omisiones asentados en la última acta parcial, y en el acta final de la visita domiciliaria.
- **6.** La empresa Transformaciones Especializadas NC promovió un recurso de revocación en contra del crédito fiscal determinado ante la autoridad hacendaria, al considerar indebidamente determinada la suma del crédito, en específico en el valor que se dio a los ingresos determinados como acumulables, el cual quedó registrado con el número ***********. Mediante el oficio ************ de trece de enero de dos mil diecisiete la Administración Desconcentrada Jurídica de Nuevo León "2" resolvió confirmar la determinación del crédito, al considerar que se debieron proporcionar elementos que crearan convicción respecto de las diferencias de ingresos y no otorgar valor probatorio a las pruebas presentadas por la contribuyente.⁵

7. Juicio de nulidad. El veinte de febrero de dos mil diecisiete, la empresa Transformaciones Especializadas NC demandó la nulidad de la resolución emitida en oficio número **********, de veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, emitida por la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Nuevo León "2", en la que se le determinó crédito fiscal, así como el oficio **********, de trece de enero de dos mil diecisiete, emitido por el administrador desconcentra-

⁵ Papeles de trabajo, corrección de saldos de cuentas, otros ingresos, conciliación contable 2012, integración de los gastos no deducibles de la conciliación contable fiscal, integración de la cuenta otros gastos, balanza de comprobación correspondiente al ejercicio fiscal 2012.



do Jurídico de Nuevo León "2", que la confirmó.⁶ Dentro de los motivos de impugnación hechos valer dentro de la demanda de nulidad se encuentran los siguientes:

- Incompetencia de las autoridades que ordenaron la visita, practicaron el procedimiento de fiscalización del crédito, y valoraron documentos, libros y registros.
- Inaplicación de las disposiciones debidas ante la falta de cita de los preceptos que facultan a los funcionarios a la práctica de la visita de inspección, y levantamiento de la última acta parcial.
 - Vicios de forma durante la práctica de la visita.⁷
 - Mecánica de la determinación del crédito fiscal.
 - Notificación de la determinación.⁸
- 8. La Tercera Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictó sentencia definitiva el veintidós de enero de dos mil dieciocho, en la cual declaró la nulidad lisa y llana⁹ de las resoluciones impugnadas¹⁰

⁶ El veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, el Magistrado presidente de la Tercera Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa registró el juicio de nulidad con el número **********, el siete del propio mes, admitió a trámite la demanda, y ordenó correr el traslado correspondiente al tercero interesado (**********, representante de los trabajadores de la empresa), y a la autoridad demandada para que en el plazo de ley produjera su contestación, misma que realizó por oficio ********** de dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, recibido en la Oficialía de Partes el día siguiente. Por auto de veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Magistrado instructor declaró cerrada la instrucción del juicio de nulidad.

⁷ El requerimiento de la presencia del representante legal del contribuyente e identificación de los visitadores.

⁸ En los datos de la diligencia, el uso de formato elaborado en citatorio y acta de notificación, y por considerarse extemporánea.

⁹ "... **TERCERO.** Esta juzgadora siguiendo la prelación prevista en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se avoca al estudio del concepto de impugnación nominado como primero, letra E del escrito inicial de demanda –fojas 29 a 32– a través del cual la accionante, esencialmente manifiesta que la resolución recurrida es ilegal porque proviene de un procedimiento de fiscalización ilegal, toda vez que el auditor resulta incompetente para valorar los documentos, libros y registros que como prueba exhibió durante el procedimiento de auditoría, pues



conforme a lo tutelado por la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹¹ (sin precisar los efectos de la nulidad), ¹² ante la advertencia de un vicio de competencia del procedimiento fisca-

sólo le competía detallarlos y hacer constar hechos u omisiones en las actas circunstanciadas; que el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación no faculta a los visitadores a valorar pruebas que el contribuyente exhiba durante la visita con la finalidad de desvirtuar las irregularidades detectadas. "La autoridad al refutar el anterior concepto de impugnación –foja 342 anverso y reverso– señaló medularmente que las manifestaciones de la parte actora son infundadas porque los visitadores no valoraron las pruebas aportadas por el contribuyente durante la etapa de fiscalización; manifiesta también: 'no obstante lo anterior, ad cautelam, y con el fin de no incurrir en falta grave conforme al artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, esta representación fiscal se allana a las pretensiones del actor, derivadas del agravio que nos ocupa'.

"Ante esa tesitura, esta juzgadora concluye que es fundada la acción planteada por la parte enjuiciante, ante el allanamiento expreso de la representación fiscal de la autoridad demandada motivo por el cual se estima que las razones y motivos expuestos por la actora, son suficientes para que se declare la nulidad de las resoluciones impugnadas. ...

"En consecuencia, ante el expreso allanamiento de la autoridad en cuanto al vicio aducido por la parte actora, consistente en la ilegalidad del procedimiento de fiscalización, toda vez que el auditor resulta incompetente para valorar los documentos, libros y registros que como prueba exhibió durante el procedimiento de auditoría, pues sólo le competía detallarlos y hacer constar hechos u omisiones en las actas circunstanciadas, la consecuencia es que la resolución liquidatoria es ilegal, pues en esos términos se pronunció nuestro Máximo Tribunal Judicial de la Federación en la siguiente jurisprudencia. ...

"En los apuntados términos, es ilegal la resolución liquidatoria porque tiene como antecedente un procedimiento fiscalizador viciado; de igual manera resulta ilegal la resolución que resuelve el recurso de revocación a través del cual se confirma la legalidad de la resolución citada en primer término, actualizándose el supuesto de ilegalidad previsto en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se declara la nulidad de la resolución impugnada y recurrida conforme a lo tutelado por el artículo 52, fracción II del ordenamiento citado ..."

11 "Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: ...

"IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto."

¹² El artículo 57, fracción I, incisos a) y b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé que las autoridades demandadas, se encuentran obligadas a cumplimentar las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; asimismo, y en los casos en que se decrete la nulidad de la resolución impugnada por vicios de procedimiento, se puede reponer el acto viciado sin ser necesario que la sentencia lo establezca.



lizador, ya que el auditor resultaba incompetente para realizar la valoración de los documentos, libros y registros exhibidos como prueba, pues sólo le competía detallarlos y hacer constar hechos u omisiones en las actas circunstanciadas.

- **9. Recurso de queja.** En el oficio ************, de veinte de abril de dos mil dieciocho, el administrador desconcentrado de Auditoría Fiscal de Nuevo León "2" le informó a la empresa Transformaciones Especializadas NC la reposición del procedimiento de visita domiciliaria practicada al amparo de la orden número **********, en la que se subsanaría la violación procesal cometida a partir de la última acta parcial, conforme a lo establecido en el artículo 57, párrafo primero, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ¹³ que permite tal situación.
- **10.** El veintiséis de abril de dos mil dieciocho, la empresa Transformaciones Especializadas NC interpuso un recurso de queja, ya que consideró exceso en

^{13 &}quot;Artículo 57. Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

[&]quot;I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

[&]quot;b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer <u>subsanando el vicio que produjo la nulidad</u>; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

[&]quot;En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

[&]quot;En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

[&]quot;Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

[&]quot;Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana."



el cumplimiento de la sentencia emitida en el juicio de nulidad ********* de la Tercera Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Dentro de los motivos de desacuerdo hechos valer en el escrito de queja se encuentran los siguientes:

- No podía subsanarse la violación procesal por estar decretada la nulidad lisa y llana de las resoluciones combatidas, en términos de los artículos 51, fracción IV y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; razón por la cual estaba implícita la invalidación de los actos que le dieron origen: la orden de visita, actas parciales y actuaciones subsecuentes.
- Tampoco resultaba aplicable el artículo 57, primer párrafo, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que el allanamiento imposibilitaba reponer el procedimiento de fiscalización, pues la declaratoria de nulidad estribó en el allanamiento expreso a las pretensiones de la autoridad fiscal.
- 11. En auto de veintisiete de abril de dos mil dieciocho, el Magistrado instructor de la Tercera Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tuvo por interpuesta la queja. Seguido el procedimiento, la Sala Regional dictó interlocutoria el veinticuatro de mayo del mismo año, en la que declaró procedente pero infundada la queja, ya que la autoridad fiscalizadora no excedió lo establecido en la sentencia de nulidad. Las consideraciones del fallo se sustentaron en esencia en lo siguiente:
- Si bien se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, también lo era que dicha declaratoria de nulidad versó sobre un vicio efectuado en el procedimiento fiscalizador.
- La autoridad administrativa en términos del artículo 57, fracción I, incisos a) y b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encontraba en facultades de subsanar el vicio de dicho procedimiento fiscalizador, a partir del acto viciado.
- **12.** Por oficio número *********, de veintinueve de mayo de dos mil dieciocho, la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Nuevo León "2",



con sede en Nuevo León, resolvió volver a imponer a la empresa Transformaciones Especializadas NC un crédito por el periodo de primero de enero a treinta uno de diciembre de dos mil doce, por concepto de impuesto sobre la renta, impuesto empresarial a tasa única e impuesto al valor agregado por la cantidad de \$********** (*************) lo cual incluye multas y actualizaciones correspondientes, más el reparto de utilidades.¹⁴

- 13. Juicio de amparo indirecto. El veintidós de junio de dos mil dieciocho, Transformaciones Especializadas NC promovió amparo en contra de los siguientes actos:
- La interlocutoria de veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho, emitida en el juicio contencioso administrativo número ***********, que declaró infundado el recurso de queja interpuesto por exceso en cumplimiento a la sentencia de nulidad.
- El oficio número *********, de veintinueve de mayo de dos mil dieciocho, por el cual se determinó un crédito fiscal en contra de la persona moral solicitante de amparo.
- La omisión de respetar el plazo de cinco días que prevé el artículo 58, fracción II, inciso b), último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 15 en el procedimiento relativo al recurso de queja por incumplimiento de sentencia, derivado del juicio en comento.

¹⁴ Fojas 154 y 155 del oficio número *********, de veintinueve de mayo de dos mil dieciocho.

¹⁵ "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: ...



- **14.** En referencia a los conceptos de violación interpuestos en el recurso de queja alegó que la norma es inconstitucional porque transgrede la garantía de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio. En síntesis, expuso dos conceptos de violación:
- Transgrede el principio de seguridad jurídica porque permite a las autoridades fiscales la introducción al domicilio particular en exceso del plazo de doce meses que prevé el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, de modo que la intromisión al domicilio puede extenderse hasta por dieciséis meses.
- No se justifica la intromisión al domicilio particular por el plazo que exceda el de doce meses, en virtud de que la reposición del procedimiento de fiscalización va dirigida sobre un ejercicio fiscal que ya fue objeto de revisión y del que se estuvo en posibilidad de valorar los hechos que pudieron constituir alguna conducta antijurídica, por lo que tal actuación al no encontrar justificación se vuelve caprichosa y arbitraria.
- Transgrede la garantía de seguridad jurídica consagrada por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues permite que una afectación temporal al domicilio se repita al arbitrio de la autoridad administrativa, cuantas veces ésta así lo ordene, lo cual deja en estado de indefensión a la contribuyente al tornar nugatorio su derecho fundamental de inviolabilidad de su domicilio.
- Permite a las autoridades fiscalizadoras la reposición del procedimiento de fiscalización a pesar de haberse declarado nulo en forma lisa y llana, es decir,

[&]quot;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: ...

[&]quot;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 aquél 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. ...

[&]quot;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."



pese a haberse anulado tal procedimiento en su integridad, lo que implica darle vida jurídica a un procedimiento legalmente inexistente.

- **16.** El treinta de noviembre de dos mil dieciocho, el Juez Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con sede en Xalapa, Veracruz, en auxilio del Juzgado de Distrito del conocimiento, ¹⁷ dictó sentencia en la que **determinó** sobreseer respecto de algunos actos y **negar** el amparo respecto de otros al considerar lo siguiente:
- Sobreseer en relación con el (i) el refrendo de la ley impugnada, al advertirse que dicho acto no fue impugnado por vicios propios; ¹⁸ (ii) la omisión de respetar el plazo de cinco días que prevé el artículo 58, fracción II, inciso b), párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el procedimiento relativo al recurso de queja por incumplimiento de sentencia, por no ser un acto de imposible reparación; ¹⁹ (iii) el oficio número ************, de veintinueve de mayo de dos mil dieciocho, por el cual se determinó un crédito fiscal, dado que estaba obligada a agotar el principio de definitividad, y debió promover contra ese acto juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.²⁰

¹⁶ El veintiséis de junio de dos mil dieciocho.

¹⁷ Registrado con el número de expediente auxiliar ********.

¹⁸ Prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con la parte final de la fracción III del artículo 108 de la Ley de Amparo.

¹⁹ Prevista en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción III, a *contrario sensu*, de la Ley de Amparo.

²⁰ Prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.



- Negar el amparo (i) ya que el artículo 57, párrafo primero, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no contraviene el principio de seguridad jurídica²¹ ni el derecho a la inviolabilidad del domicilio;²² (ii) el oficio número ***********, de veintinueve de mayo de dos mil dieciocho, por el cual se determinó un crédito fiscal, fue sobreseído;²³ y (iii) la declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución combatida no ocasionaba implícitamente la anulación del procedimiento de fiscalización en su conjunto.²⁴
- 17. Transformaciones Especializadas NC en desacuerdo interpuso un recurso de revisión por medio de dos escritos: uno presentado el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho por **********, abogado autorizado; y otro, presentado el veinte de ese mismo mes y año por el representante legal **********, de idéntico contenido en los que expusieron cinco agravios.

²¹ Se calificó de infundado, al existir pronunciamiento de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 825/2016. Se determinó que tratándose de una sentencia que declara la nulidad absoluta o lisa y llana derivada de vicios de forma, y que no se juzga sobre el fondo del asunto, existe la posibilidad de que la autoridad administrativa supere la deficiencia que originó la nulidad, como sería subsanar el vicio formal, lo que no conlleva un doble enjuiciamiento o sanción, dado que no se ha resuelto la materia de fondo de debate. Además, no se deja al arbitrio de la autoridad demandada en el juicio de nulidad la afectación temporal al domicilio por el hecho de que se reponga el procedimiento fiscalizador a partir de una actuación que se consideró nula.

²² Se calificó de inoperante, ya que al depender la constitucionalidad del precepto combatido no de la confrontación con las disposiciones contenidas en la Constitución Federal o en un tratado internacional, sino de lo establecido en el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, en el que se determina que las autoridades fiscales deberán concluir la visita que se desarrolle en el domicilio fiscal de los contribuyentes o la revisión de la contabilidad de los mismos que se efectúe en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de doce meses contado a partir de que se notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación, salvo los diversos supuestos que se establecen en el último numeral en cita. Tema que atañe un tópico de legalidad, el cual podría ser analizado al momento de que la empresa solicitante de amparo controvierta el crédito fiscal que se determinó en su contra y respecto del cual en la presente vía constitucional se sobreseyó.

²³ Se calificó de inoperante debido a que el sobreseimiento decretado respecto de dicha determinación impedía analizar cualquier cuestión involucrada con el fondo del asunto.

²⁴ Se calificó de infundado porque se actualiza el supuesto contenido en el artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que señala que las autoridades están en la posibilidad de cumplir las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los casos en los que se declare la nulidad de la resolución impugnada y ésta se funde en una causal de ilegalidad relativa a un vicio de forma o procedimental, la cual se puede reponer subsanando el vicio que produjo esa nulidad, como es el caso de la incompetencia del auditor para valorar los documentos, libros y registros que como prueba exhibió la contribuyente.



- En el **primero y segundo** se controvierte el sobreseimiento decretado respecto de la omisión de respetar el plazo de cinco días,²⁵ en el procedimiento relativo al recurso de queja por incumplimiento de sentencia, derivado del juicio de nulidad.
- En el **segundo** se reclama que no debían ser juzgados de forma aislada, la resolución interlocutoria dictada en el recurso de queja y el crédito fiscal contenido en el oficio número *********, de veintinueve de mayo de dos mil dieciocho impuesto en contra de la contribuyente, por estar relacionados.
- En su **tercer agravio** se alega que los argumentos expuestos en contra del artículo 57, párrafo primero, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debieron de haberse estudiado. Cierto es que se hizo referencia al artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, pero ello no debió de haber sido obstáculo como lo advirtió el Tribunal Colegiado al considerar que resultaban operantes, en tanto que contrario a lo sostenido por el Juez sí se confrontaban con la garantía de seguridad jurídica y el derecho a la inviolabilidad del domicilio. La referencia al artículo 46-A, fue con el objeto de ilustrar que al realizar una visita que exceda del plazo ahí previsto genera necesariamente una violación a su derecho a la inviolabilidad del domicilio, pues permite una intromisión injustificada al domicilio del particular.

²⁵ Previsto en el artículo 58, fracción II, inciso b), párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que señala:

[&]quot;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: ...

[&]quot;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: ...

[&]quot;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. ...

[&]quot;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 se 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."



Además, destaca que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es totalmente legítimo demostrar la inconstitucionalidad de una disposición normativa no sólo a través de la exposición de una contradicción directa con el Texto Fundamental, sino mediante las incongruencias en el orden jurídico que revelen la transgresión a esa garantía como la contradicción entre normas secundarias.

• En el **agravio cuarto** se controvierte que se declaró infundado el primer concepto de violación, dirigido a demostrar la inconstitucionalidad del precepto reclamado, al sostenerse que si bien es cierto que al resolver el amparo directo en revisión 825/2016 la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad del numeral, sólo estudió si dicho precepto transgrede o no la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto establece el principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

En razón de lo anterior, se insiste en que la reposición prevista en la norma reclamada puede llevarse a cabo en tantas ocasiones como exista una sentencia que declare la nulidad por vicios formales o por incompetencia (incluso en aquellos casos en los que ya hubiere acontecido una previa reposición del procedimiento de fiscalización), lo que puede suceder en diversas ocasiones, de una parte y que dichas reposiciones se llevan a cabo fuera del plazo de doce meses que prevé el numeral 46-A del Código Fiscal de la Federación, lo cual genera una intromisión indefinida en el domicilio del contribuyente.

• En el **quinto agravio** se señala que es inaplicable en la especie, lo dispuesto por el inciso a) de la fracción I del numeral 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que faculta a la autoridad competente para iniciar el procedimiento de fiscalización o dictar una nueva resolución, ya que el vicio reconocido en la sentencia de nulidad se refiere a la incompetencia de los visitadores para valorar pruebas en la instancia administrativa, es decir, en la última acta parcial, no a la incompetencia de la autoridad al inicio del procedimiento de fiscalización o en la resolución combatida.

Lo anterior implicaba que para reiterar el ejercicio de facultades de comprobación por incompetencia de los visitadores que llevaron a cabo la valoración



de pruebas en la última acta parcial, la autoridad ejecutora debió iniciar nuevamente la visita domiciliaria de auditoría, pero no reponer el procedimiento de fiscalización a partir de la referida acta parcial como aconteció.

18. Del asunto conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, y se registró con el número de expediente *********.26 En sesión de veinte de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado resolvió (i) modificar la sentencia recurrida,27 (ii) sobreseer en lo que respecta al crédito fiscal determinado en su contra contenido en el oficio **********,28 (iii) carecer de competencia para resolver en definitiva el problema de constitucionalidad que se plantea respecto del artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; y, (iv) dejar a salvo la jurisdicción originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver el problema de constitucionalidad subsistente.

II. COMPETENCIA

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso,²⁹ en virtud de que se trata de un recurso de revisión interpuesto contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito en cuyo juicio de amparo se reclamó el artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sobre el cual no existe jurisprudencia de este Alto Tribunal ni más de tres resoluciones en el

²⁶ En acuerdo de seis de mayo de dos mil diecinueve.

²⁸ Se calificaron de infundados los argumentos por lo que se confirmó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto del crédito fiscal contenido en el oficio ********.

²⁹ 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; y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en concordancia con lo dispuesto en el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece.



mismo sentido de manera ininterrumpida que no hayan alcanzado la votación idónea para integrar jurisprudencia; y sin que en el caso se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

20. Además, se aclara que aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que en forma ordinaria debe conocer esta Primera Sala,³⁰ ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues los amparos en revisión en materia administrativa se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala,³¹ entonces en términos de lo dispuesto en el punto tercero del Acuerdo Plenario Número 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

III. PRESUPUESTOS PROCESALES Y DE PROCEDENCIA

- 21. Es innecesario el análisis de la oportunidad y legitimación del recurso de revisión, pues de ello se ocupó el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.
- **22.** La materia del recurso, competencia de esta Primera Sala, se circunscribe al análisis de los agravios dirigidos a combatir los razonamientos por los que el Juez de Distrito consideró que el artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es acorde con el principio de seguridad jurídica y de inviolabilidad al domicilio.

IV. ESTUDIO DE LA REVISIÓN

23. Transformaciones Especializadas NC alega, en su tercer y cuarto agravios que, contrario a lo sostenido por el Juez de Distrito, si bien es cierto que al resolver el amparo directo en revisión 825/2016³² esta Primera Sala analizó la constitucio-

³⁰ Artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³¹ Artículo 86, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³² Resuelto en sesión de 13 de junio de 2016. Por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente).



nalidad del numeral, sólo estudió si dicho precepto transgrede o no la garantía de seguridad jurídica, en relación con el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con respecto al principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

- 24. Por tanto insiste en que la reposición prevista en la norma reclamada puede llevarse a cabo en tantas ocasiones mientras exista una sentencia que declare la nulidad por vicios formales o por incompetencia (incluso en aquellos casos en los que ya hubiere acontecido una previa reposición del procedimiento de fiscalización), lo que puede suceder en diversas ocasiones, de una parte, ya que dichas reposiciones se llevan a cabo fuera del plazo de doce meses que prevé el numeral 46-A del Código Fiscal de la Federación lo que genera una intromisión indefinida en el domicilio del contribuyente.
- 25. Por otro lado, destaca que sus argumentos expuestos en contra de la norma debieron haber sido estudiados y, en consecuencia, no resultaban inoperantes, pues expuso argumentos suficientes a la luz de la garantía de seguridad jurídica y su derecho a la inviolabilidad del domicilio. Si bien es cierto que se hizo referencia al artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, se trató con el objeto de demostrar que realizar una visita que exceda del plazo ahí previsto genera necesariamente una violación a su derecho a la inviolabilidad del domicilio, pues permite una intromisión injustificada al domicilio del particular.
- **26.** Al resolver el recurso de revisión, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito determinó carecer de competencia para resolver en definitiva el problema de constitucionalidad que se planteó respecto del artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Lo anterior, al considerar lo siguiente:
- Que constituía un planteamiento de fondo y, por lo tanto, no correspondía declarar inoperante el argumento en que se sostuvo la inconstitucionalidad del artículo 57, párrafo primero, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, haciendo referencia al artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación.
- Contrastó en los conceptos de violación el artículo 57, párrafo primero, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Adminis-



trativo, con un derecho constitucional, por lo tanto, no meramente planteó el conflicto normativo como una cuestión de legalidad, sino siempre asumió que, desde su punto de vista, la contravención al artículo 46-A implicaba necesariamente una violación al derecho a la inviolabilidad al domicilio.

- Destacó que subsistía el agravio cuarto en el que se controvierten las razones por las cuales el Juez de Distrito consideró infundado el concepto de violación, tendiente a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por transgredir la garantía de seguridad jurídica.
- Dejó a salvo la jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al subsistir el problema de constitucionalidad del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y no existir criterio jurisprudencial aplicable.
- **27.** Los anteriores argumentos **son infundados**, como se explica a continuación. En tal virtud, para la correcta apreciación de lo establecido por el artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es necesaria su transcripción:
- "Artículo 57. Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:
- "I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:
- "a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.
- "b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer <u>subsanando el vicio que produjo la nulidad</u>; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.



"En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

"En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquel en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

"Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

"Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

"c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

"Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.



- "d) Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.
- "II. En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. En ningún caso el plazo será inferior a un mes.

"Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

"Los plazos para el cumplimiento de sentencia que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio. La autoridad, dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al tribunal el informe mencionado.

"En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo."

28. El precepto transcrito establece que en los casos en los que la sentencia del juicio administrativo declare la nulidad por vicios de forma de la resolución impugnada, la demandada deberá dictar otra resolución que subsane la violación advertida o bien, si la nulidad es por vicios del procedimiento del que deriva dicha resolución, la autoridad deberá reponerlo sin incurrir en la violación procesal, por lo que en ambos casos, contará con el plazo de cuatro meses para cumplir el fallo anulatorio.



- 29. Ahora bien, al expedir la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de diciembre de dos mil cinco, el legislador tomó en consideración la necesidad de contar con un nuevo procedimiento que hiciera más efectivo el cumplimiento de la sentencia de nulidad, pues así se indicó en la exposición de motivos de la iniciativa formulada por la Cámara de Senadores, en los términos siguientes:
- "... 4. De la sentencia y su cumplimiento. Atendiendo a la competencia ampliada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y toda vez que actualmente dicho Tribunal es de plena jurisdicción, con base en la reforma del Artículo 237 del Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre del 2000, es necesario incorporar un nuevo procedimiento para el efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de sus propias resoluciones, incluyendo las resoluciones en materia de suspensión. Lo anterior implica un gran paso para lograr una auténtica justicia administrativa, y de esta manera avanzar en el tan anhelado camino de la optimización de la administración de justicia en nuestro país."
- **30.** Fue así que la ley desde su expedición, dispuso en los artículos 52³³ y 57, el plazo de cuatro meses para cumplir la sentencia que hubiese declarado la

^{33 &}quot;Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

[&]quot;I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

[&]quot;II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

[&]quot;III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

[&]quot;IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta ley, el tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

[&]quot;En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

[&]quot;Tratándose de sanciones, cuando dicho tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

[&]quot;V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:



nulidad por vicios formales de la resolución impugnada o vicios en el procedimiento en el que se emitió, además, en el numeral 58 del propio ordenamiento,³⁴ se

"Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación. Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental. Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto. Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo. En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia. La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 60. de esta ley."

³⁴ "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, to-

[&]quot;a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

[&]quot;b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

[&]quot;c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leves de la materia de que se trate.

[&]quot;d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos. Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.



prevé el procedimiento para lograr el debido cumplimiento del fallo, el cual incluye la imposición de multas a la demandada y a su superior jerárquico, el hacer del conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos a fin de que determine la responsabilidad del funcionario responsable, o el derecho del actor de interponer el recurso de queja, esto por omisión de la autoridad de cumplir la sentencia o para que sea anulada la resolución dictada fuera del plazo con el que contaba la demandada y se declare que precluyó la oportunidad de emitirla.

mando 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 que ésta 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. ...
- "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. ..."



- **31.** Luego, adecuándose las disposiciones al modelo actual de los juicios tramitados en vía ordinaria, simplemente se dispuso en los artículos 52 y 57 de la ley, que la sentencia debe cumplirse en el plazo de cuatro meses.
- **32.** Por tanto, era necesario establecer en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo un procedimiento para lograr el cumplimiento de la sentencia de nulidad adecuado.
- **33.** Establecido lo anterior, se adelanta que la disposición normativa reclamada de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no viola el derecho fundamental de seguridad jurídica e inviolabilidad de domicilio previsto en el artículo 16 constitucional.
 - 34. El mencionado artículo en su primer párrafo dispone lo siguiente:
- "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. ..."
- **35.** En la disposición normativa transcrita se contiene el derecho humano a la seguridad jurídica, el cual consiste en que las normas creadas por una parte generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, por la otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad, lo que evitaría las ambigüedades o antinomias que den lugar a la actuación arbitraria o caprichosa de las autoridades.
- **36.** En ese sentido, la seguridad jurídica prevista en el artículo 16 constitucional no 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.



37. Ahora, el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que en el juicio de nulidad las autoridades demandadas y cualquiera relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y destaca en lo que interesa, que si el acto declarado nulo tiene su causa en un vicio de forma se puede subsanar mediante la reposición del proceso e incluso, se puede reponer el acto viciado. Además, tal numeral indica que la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.³⁵

38. Cabe precisar que los plazos que prevén los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación, se refieren respectivamente a los términos para concluir la visita domiciliaria o la revisión de gabinete, así como al plazo para que opere la caducidad de las facultades de la autoridad para determinar un crédito fiscal.

39. El hecho de que se fije el plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación, no genera incertidumbre jurídica a los contribuyentes, toda vez que si la resolución o el acto impugnado debía nulificarse por provenir de un procedimiento viciado, por adolecer de vicios formales o por carecer de competencia, existirá la posibilidad de que se emita una nueva resolución que supere la deficiencia que originó la nulidad, como sería corregir el procedimiento, fundar y motivar la nueva resolución, o que la autoridad competente emita otra.

³⁵ "Artículo 46-A. Las autoridades fiscales deberán concluir la visita que se desarrolle en el domicilio fiscal de los contribuyentes o la revisión de la contabilidad de los mismos que se efectúe en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de doce meses contado a partir de que se notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación, salvo tratándose de: ..."

[&]quot;Artículo 67. Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que: ..."



- **40.** La nulidad decretada por la Tercera Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no se trata de una nulidad lisa y llana conclusiva, sino de una excepción al no tener efectos definitivos que simplemente se traduce en la insubsistencia del acto, sin obligar a la autoridad administrativa a emitir uno nuevo ni impedirle que lo haga. El vicio de ilegalidad detectado por la Sala Regional se cometió una vez iniciado el procedimiento de verificación, por lo que sólo procedía la nulidad ya que el auditor resultaba incompetente para realizar la valoración de los documentos, libros y registros que como prueba exhibió durante el procedimiento de auditoría, pues sólo le competía detallarlos y hacer constar hechos u omisiones en las actas circunstanciadas.
- **41.** Por tanto, si derivado de la sentencia que declaró la nulidad para efectos, la autoridad demandada en el plazo de cuatro meses repone el procedimiento para subsanar la irregularidad cometida, ello es consecuencia de que en el procedimiento fiscal de origen existió una anomalía y debe reponerse para subsanar, lo que a su vez implica que la autoridad fiscal vuelva a molestar al contribuyente para efecto de revisar sus papeles y posesiones.
- **42.** Sin embargo, el hecho de que se reponga el procedimiento con las consecuencias o molestias que nuevamente pudieran ocasionarse a los contribuyentes y, en su caso, se emita nueva resolución, no obstante que hayan transcurrido los plazos previstos en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación no implica dejar en incertidumbre jurídica a los contribuyentes. Lo que se busca con la reposición del procedimiento es subsanar la deficiencia detectada; de ahí que en nada afecta que hayan transcurrido los referidos plazos, pues lo que interesa es corregir la irregularidad que originó la nulidad, como sería subsanar el vicio procesal respectivo; es decir, se busca evitar que un acto viciado como el declarado nulo surta plenamente sus efectos jurídicos lo que vulneraría los derechos del gobernado.
- 43. Aun cuando con motivo de la reposición del procedimiento la autoridad fiscal moleste nuevamente al contribuyente ya sea en su domicilio, papeles o posesiones, no por ello se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, pues la autoridad fiscal solamente cuenta con el plazo de cuatro meses para en su caso reponer el procedimiento y emitir la nueva resolución, por lo que solamente en ese lapso temporal el contribuyente se vería afectado en su domicilio o papeles



por la autoridad hacendaria. De ahí que, si decide la autoridad fiscal dictar una nueva determinación, la podrá realizar siempre que se encuentre dentro del plazo de cuatro meses, que es el plazo con que cuenta para cumplir con el fallo.

- **44.** Es decir, cuando se produzca la reposición del procedimiento y la emisión de la resolución (si es que ocurre), la autoridad demandada debe ajustarse al plazo de cuatro meses previsto en el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y no a los plazos previstos en los artículos 46-A y 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. De ahí que tal reposición de procedimiento y, en su caso, emisión de nueva resolución podrá realizarse en el plazo de cuatro meses, no obstante que hayan transcurrido los plazos previstos en los citados artículos, además de que la práctica de las visitas aludidas constituye una excepción a la inviolabilidad del domicilio particular.
- **45.** Por tanto, sí se justifica que el precepto reclamado privilegie la reposición del procedimiento o la reparación del vicio formal de un acto administrativo respecto del que ya concluyeron los plazos legales para su emisión, ya que la emisión de los actos administrativos (en este caso fiscales), presupone la realización o consecución de un fin de orden público y la satisfacción de un propósito de interés general. De tal modo que la configuración de un vicio formal o uno procedimental que desde luego supone su ilegalidad, no debe ceder absolutamente frente a la finalidad de satisfacer un objetivo de orden público e interés general que va implícita en la tramitación del procedimiento y el dictado del acto administrativo.
- **46.** Es de interés general y de índole superior, en el caso de actos dictados por autoridades fiscales en el ejercicio de su facultad de comprobación, encontrar un referente en el mandato constitucional de contribuir a los gastos públicos, ³⁶ cuyas herramientas de revisión están previstas en el artículo 16 constitucional, es la justificación del plazo de cuatro de meses que se prevé en el precepto reclamado para que la autoridad enmiende el vicio formal o reponga el procedimiento.

³⁶ "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ...

[&]quot;IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



- **47.** Al respecto, este Alto Tribunal al resolver los amparos directos en revisión 251/2009³⁷ y 5452/2015,³⁸ analizó la regularidad constitucional de las disposiciones legales que establecen la presunción de validez de actos administrativos y consideró que la razón que justifica, desde una óptica constitucional, la existencia de dicha presunción es la realización impostergable de las finalidades de interés general a cuya satisfacción obedece la actividad administrativa del Estado.
- **48.** En el mismo orden de ideas, el hecho de que en la disposición normativa considerada inconstitucional no se señale el límite de veces que podrá ordenarse la reposición del procedimiento, no implica generar falta de certeza o inseguridad jurídica en los contribuyentes, ya que la aludida reposición del procedimiento podrá determinarse siempre que se estime la actualización de un vicio en el procedimiento de origen. De ahí que no es necesario que en el artículo 57, fracción I, inciso b), segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se prevea el número de veces que podrá ordenar la reposición del procedimiento aun cuando hayan transcurrido los plazos previstos en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación, pues ello dependerá de cada caso en particular.
- **49.** Además, la configuración de un vicio de procedimiento que dé lugar a su reposición o la actualización de un vicio formal que admita su enmienda con el dictado de un nuevo acto está condicionado por los argumentos que llegue a hacer valer el actor en el juicio de nulidad. De tal manera que la constitucionalidad del precepto no puede derivar de la eventual postura que llegue a adoptar el particular que impugne el acto administrativo.
- **50.** Por otro lado, el plazo de cuatro meses previsto por el artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no resulta excesivo toda vez que el legislador lo fijó a la par que estableció una serie

³⁷ Resuelto por la Segunda Sala en sesión de veintidós de abril de dos mil nueve. Por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Luna Ramos y de los Ministros Azuela Güitrón, Aguirre Anguiano (ponente) y Franco González Salas. El Ministro Góngora Pimentel, estuvo ausente por atender comisión oficial.

³⁸ Resuelto por la Primera Sala en sesión de veintinueve de junio de dos mil dieciséis. Por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Piña Hernández y de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



de consecuencias que tendrá la omisión de la autoridad de cumplir la sentencia de nulidad, que incluyen el que se deje insubsistente la resolución dictada fuera de ese plazo y que se declare precluida la oportunidad para dictarla, lo que no genera incertidumbre en los particulares, quienes conocen el plazo exacto con que cuenta la autoridad para cumplir la sentencia de nulidad.

51. Sustenta esta determinación, la tesis 1a. XXXVII/2014 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 679, con número de registro digital: 2005541, del tenor siguiente:

"PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LOS ARTÍCULOS 57, PÁRRAFO PENÚLTIMO, 52, FRACCIÓN III, Y 53, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. De una interpretación conjunta y armónica de los artículos referidos deriva que no son excluyentes ni generan una antinomia, sino que son complementarios y, por ende, no vulneran el principio de seguridad jurídica contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que, por una parte, el artículo 52 concede a la autoridad un plazo de cuatro meses para cumplir con una sentencia en la que se haya anulado para efectos alguna resolución de la autoridad fiscal y, por otra, el diverso 53 enumera los supuestos en los que una sentencia debe considerarse firme, lo cual el secretario del tribunal hará constar en una certificación, que será notificada a las partes; mientras que el numeral 57 establece que el plazo para el cumplimiento empezará a correr a partir de que dicha certificación se informe a la autoridad. En ese sentido, la falta de certificación implicaría que quedara al arbitrio de cada una de las partes hacer el cómputo respectivo e indagar si la contraparte interpuso algún medio de defensa o no, lo que podría generar incertidumbre jurídica, la cual se elimina mediante la obligación de levantar una certificación y de notificarla a las partes. Además, el citado artículo 57, párrafo penúltimo, no deja a la discreción de la autoridad fiscal el inicio del cómputo del plazo para cumplir con la sentencia, pues establece un plazo perentorio y una consecuencia para el caso de que la autoridad no cumpla con dicho plazo, al disponer que si la autoridad no solicita al tribunal que le informe si la sentencia quedó firme durante un lapso de veinte días, contados a partir del plazo de vencimiento para la promo-



ción del juicio de amparo, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de vencido este último término."³⁹

- **52.** Con base en las relatadas argumentaciones, se puede concluir que el artículo 57, fracción I, inciso b), **segundo párrafo**, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es constitucional al no ser violatorio del derecho fundamental de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio, en los términos expuestos por la contribuyente.
- **53.** Por tanto, como se destacó en párrafos anteriores, no es potestativo para la autoridad fiscalizadora determinar en qué casos a su consideración se pueda reponer el procedimiento de fiscalización, pues como lo señaló el Juez de Distrito conforme al criterio de esta Primera Sala, es necesario que exista una sentencia que, aun decretándose la nulidad lisa y llana del acto impugnado, ello se deba a vicios formales o procedimentales; en cambio, si el fallo de anulación se dicta por aspectos relativos al fondo del asunto, ello impedirá dictar una nueva resolución o acto por existir cosa juzgada precisamente sobre el fondo del problema debatido.
- **54.** Por otro lado, en relación con el argumento que controvierte las razones por las cuales el Juez de Distrito calificó de infundado el primer concepto de violación, tendiente a demostrar la inconstitucionalidad del precepto reclamado, al sostenerse que si bien es cierto que al resolver el amparo directo en revisión 825/2016 esta Primera Sala analizó la constitucionalidad del numeral, sólo estudió si transgrede o no la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto establece el principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.
- **55.** En dicha sentencia si bien esta Primera Sala hizo un análisis de constitucionalidad del artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que concluyó que era cierto que se

³⁹ Tesis 1a. XXXVII/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2005541. Primera Sala. Amparo en revisión 452/2012. 29 de agosto de 2012. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero de García de Villegas y de los Ministros Pardo Rebolledo (ponente), Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia y Zaldívar Lelo de Larrea.



permitía a la autoridad demandada emitir una nueva resolución cuando la originalmente impugnada era declarada nula por un vicio de forma. Sin embargo, determinó que esa declaración constituía cosa juzgada, lo que no implicó un doble enjuiciamiento o sanción, pues esa resolución no recayó sobre la materia del asunto, sino que se dio con relación a una cuestión de forma de la resolución administrativa declarada nula, lo que sí resultaba ser orientador para que el Juez de Distrito diera respuesta a parte de sus conceptos de violación.

56. El criterio anterior, dio origen a la tesis 1a. CXXXI/2017, de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 57. FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO AD-MINISTRATIVO, NO CONTRAVIENE EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la garantía de seguridad jurídica, prevista en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede hacerse extensiva a materias diversas a la penal, como lo es la materia administrativa. Ahora bien, el principio de que 'nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito', se traduce en que en materia administrativa, se proscribe llevar a cabo un nuevo procedimiento contra la misma persona y por los mismos hechos cuando hay pronunciamiento de fondo. Esto es, la nulidad absoluta o lisa y llana precedida de un estudio de fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución o acto, por existir cosa juzgada, en tanto que tratándose de la nulidad derivada de vicios de forma, existe la posibilidad de que la autoridad administrativa emita una nueva resolución que supere la deficiencia que originó la nulidad. Por tanto, el artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al prever, entre otras cuestiones, que en los casos en los que la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declare la nulidad y ésta se funde en un vicio de forma de la resolución impugnada, puede reponerse subsanando el vicio que la produjo, no contraviene el artículo 23 de la Constitución Federal, ya que si bien es cierto que se permite a la autoridad demandada emitir una nueva resolución cuando la originalmente impugnada sea declarada nula por un vicio de forma y esa declaración constituye cosa juzgada, también lo es que ello no implica un doble enjuiciamiento o sanción, pues esa resolución no recayó sobre la materia del



asunto, sino que se dio con relación a una cuestión de forma de la resolución administrativa declarada nula."40

57. En ese contexto, con base en las anteriores determinaciones, se considera que fue acertada la conclusión del Juez de Distrito en la que siguió la línea argumentativa para concluir que el precepto combatido no transgrede la garantía de seguridad jurídica, pues no se deja al arbitrio de la autoridad demandada en el juicio de nulidad la afectación temporal al domicilio por el hecho de que se reponga el procedimiento fiscalizador a partir de una actuación que se consideró nula.

58. En mérito de las anteriores consideraciones, al haber sido ineficaces los agravios propuestos por la empresa Transformaciones Especializadas NC, lo procedente es en la materia confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo.

V. RESERVA DE JURISDICCIÓN

59. Una vez que fue resuelta la cuestión de constitucionalidad subsistente, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado para que emprenda el análisis de los demás argumentos expuestos en el recurso de revisión, relacionados con los aspectos de legalidad.⁴¹

⁴⁰ Tesis 1a. CXXXI/2017 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2015137. Primera Sala. Amparo directo en revisión 825/2016. 13 de julio de 2016. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández y de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz (ponente), Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Gutiérrez Ortiz Mena.

⁴¹ Tales como lo alegado en cuanto a que es inaplicable en la especie lo dispuesto por el inciso a) de la fracción I del numeral 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que faculta a la autoridad competente para iniciar el procedimiento de fiscalización, o dictar una nueva resolución, ya que el vicio reconocido en la sentencia de nulidad se refiere a la incompetencia de los visitadores para valorar pruebas en la instancia administrativa, es decir, en la última acta parcial, no a la incompetencia de la autoridad al inicio del procedimiento de fiscalización o en la resolución combatida.

Lo anterior implicaba que, para reiterar el ejercicio de facultades de comprobación por incompetencia de los visitadores que llevaron a cabo la valoración de pruebas en la última acta parcial, la autoridad ejecutora debió iniciar nuevamente la visita domiciliaria de auditoría, pero no reponer el procedimiento de fiscalización a partir de la referida acta parcial como aconteció.



60. Por lo anteriormente 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 recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Transformaciones Especializadas NC, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra el artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de dos mil cinco.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria; devuélvanse los autos relativos 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 unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos veintiséis, cuarenta y siete, cincuenta y cincuenta y uno, los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto aclaratorio, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá estuvo ausente.

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 infor-



mación considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada 1a. CXXXI/2017 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada 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 I, septiembre de 2017, página 232.

La tesis aislada 1a. XXXVII/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 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 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en los autos del amparo en revisión 522/2020, resuelto en sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

En sesión del veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, esta Primera Sala, por unanimidad de cuatro votos, confirmó la constitucionalidad del artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al considerar que no resulta violatorio del derecho fundamental de seguridad jurídica e inviolabilidad de domicilio previsto en el artículo 16 constitucional.

Uno de los argumentos hechos valer en el recurso de revisión sometido a estudio fue que, contrario a lo sostenido por el Juez de Distrito, si bien es cierto que al resolver el **amparo directo en revisión 825/2016** esta Sala analizó la constitucionalidad del numeral impugnado, sólo estudió si dicho precepto transgredía el derecho de seguridad jurídica con relación al artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, por lo que, dicho precedente no resultaba aplicable en la especie.

Al respecto, en la ejecutoria se expone que el precedente referido por el juzgador de amparo sí resulta aplicable, pues esta Primera Sala hizo un análisis de constitucionalidad del artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que concluyó que era cierto que



se permitía a la autoridad demandada emitir una nueva resolución cuando la originalmente impugnada era declarada nula por un vicio de forma; sin embargo, determinó que esa declaración constituía cosa juzgada, lo que no implica un doble enjuiciamiento o sanción, pues esa resolución no recayó sobre la materia del asunto, sino que se dio con relación a una cuestión de forma de la resolución administrativa declarada nula, lo que sí resultaba orientador para que el Juez de Distrito diera respuesta a parte de sus conceptos de violación

En este punto, es conveniente aclarar que si bien voté a favor de la propuesta, en el **amparo directo en revisión 825/2016** me separé de algunas consideraciones que, desde mi punto de vista, fueron insuficientes para arribar a la conclusión de que lo previsto en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es aplicable a la materia administrativa, máxime que se estaba ante un procedimiento contencioso administrativo y no a un procedimiento administrativo sancionador.

Es decir, consideré que el juicio contencioso administrativo que dio origen al juicio de amparo en ese asunto no tiene en sí mismo una naturaleza punitiva, que pudiere facilitar la exportación por afinidad de lo estipulado por el artículo 23 constitucional, expresamente referido a juicios criminales, cuya naturaleza está asociada a la imposición de penas por la comisión de un delito.

Por lo que, si bien no rechazo que el principio de seguridad jurídica en lo que se refiere a la fórmula non bis in ídem sea aplicable a materias distintas al derecho criminal, ello no puede derivar de la sola cita del artículo 23 constitucional, aun en relación a lo previsto en el artículo 14 de la Ley Fundamental y, en el caso, se requiere además de una lectura actual de distintos preceptos constitucionales y convencionales, incluyendo el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 16 y 17 de la propia Carta Magna e incluso, de lo señalado en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que impone el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías, dentro de las cuales, se encuentra la de seguridad jurídica.

Efectivamente, si bien no rechazo que el principio de seguridad jurídica en lo que se refiere a la fórmula *non bis in ídem*, sea aplicable a materias distintas al derecho criminal, ello no puede derivar de la sola cita del artículo 23 constitucional, aun en relación con lo previsto en el artículo 14 de la Ley Fundamental, sino que se requiere además de una lectura actual de distintos preceptos constitucionales y convencionales, incluyendo el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 16 y 17 de la propia



Carta Magna e incluso, de lo señalado en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que impone el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías, dentro de las cuales considero, se encuentra la de seguridad jurídica.

En tal virtud, respetuosamente, me limito a emitir el presente voto aclaratorio.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA REPOSICIÓN DE LA VISITA EN EL DOMICILIO DE LA CONTRIBUYENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUATRO MESES, CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DEL CRÉDITO FISCAL POR VICIOS FORMALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD JURÍDICA E INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO.

Hechos: Una empresa promovió un juicio contencioso administrativo en contra de la determinación de un crédito fiscal. La Sala que conoció del asunto declaró la nulidad lisa y llana del acto impugnado por falta de competencia del auditor que practicó la visita en el domicilio de la contribuyente. En cumplimiento a esa resolución, la autoridad hacendaria ordenó realizar nuevamente la visita para subsanar el vicio formal en que incurrió. La empresa promovió un juicio de amparo indirecto en el que cuestionó la constitucionalidad de la interlocutoria y del artículo 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en que se fundamentó porque consideró que transgrede la seguridad jurídica y el derecho a la inviolabilidad del domicilio, por permitir a la autoridad demandada que emita una nueva resolución en la que subsane el vicio formal o procesal que motivó la declaratoria del acto administrativo impugnado. La sentencia de amparo le fue negada y se interpuso recurso de revisión en su contra.

Criterio jurídico: El artículo 57, fracción I, inciso b), segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer que la autoridad demandada puede reanudar el procedimiento reponiendo el acto declarado nulo en un plazo de cuatro meses, aun cuando hayan transcurrido los plazos de la autoridad hacendaria para concluir la visita en el domicilio de la contribu-



yente y determinar el crédito fiscal y sus accesorios, no transgrede los derechos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio.

Justificación: La reposición de la visita en el domicilio establecida en el artículo 57, fracción I, inciso b), segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no causa incertidumbre jurídica a los contribuyentes porque persigue subsanar la deficiencia detectada en el fallo de nulidad y en nada afecta que hayan transcurrido los plazos de la autoridad hacendaria para concluir la visita en el domicilio de la contribuyente y determinar el crédito fiscal y sus accesorios, ya que la autoridad demandada debe ajustarse al plazo de cuatro meses delimitado en ese precepto y no a los diversos plazos previstos en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Además, porque lo que interesa con esa determinación es evitar que un acto viciado surta sus efectos jurídicos y es solamente en ese lapso que la contribuyente se vería afectada en su domicilio o papeles, aunado a que la práctica de las visitas en materia fiscal, constituye una excepción a la inviolabilidad del domicilio particular y la reposición del procedimiento presupone la realización de un fin de orden público y la satisfacción de un propósito de interés general. Es por ello que la reposición de la visita en el domicilio de la contribuyente dentro del plazo de cuatro meses cuando se declara la nulidad del crédito fiscal por vicios formales establecida en el precepto impugnado no transgrede los derechos fundamentales de seguridad jurídica y de inviolabilidad del domicilio.

1a./J. 113/2022 (11a.)

Amparo en revisión 522/2020. Transformaciones Especializadas NC, S.A. de C.V. 25 de agosto de 2021. Unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se separa de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Tesis de jurisprudencia 113/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO. INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 2109 Y 2112, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 2086, 2087 Y 2088 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA.

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. EL QUE REGULE CONDUCTAS RIES-GOSAS, PERO LÍCITAS, NO IMPLICA UNA LIMITACIÓN PARA REPARAR LOS DAÑOS MORALES.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 538/2021. 10 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, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diez de noviembre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en estudiar el alcance de los derechos a la justa indemnización y acceso a la justicia y la interpretación realizada en la sentencia de amparo respecto a los artículos 2086, 2087, 2088, 2109, 2112 y 2113 del Código Civil para el Estado de Sonora, en torno a la procedencia de la indemnización por daño moral cuando se reclama con motivo de la responsabilidad civil objetiva y el alcance del vocablo "herederos" tratándose de la reparación del daño patrimonial.



I. ANTECEDENTES DEL CASO

- b) El pago de \$4'000,000.00 (cuatro millones de pesos 00/100 M.N.) por indemnización de reparación de daño moral por la muerte de Francisco Javier;
- c) El pago de intereses legales que se generen por falta del pago oportuno de la indemnización del daño material;
- d) El pago de intereses moratorios que se generen por el retardo en el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la aseguradora, y
 - e) El pago de gastos que originara el juicio.



- 3. **Trámite y fallo del juicio ordinario.** La demanda fue admitida por el Juzgado Tercero de Primera Instancia de lo Civil del Distrito Judicial de Cajeme, Sonora, y se registró con el número de expediente ***********. Seguido el juicio en todas sus etapas legales, el quince de noviembre de dos mil dieciséis, se dictó sentencia en la que se tuvo por acreditados todos los elementos de la acción de responsabilidad extracontractual en contra de Sergio e Irma, por hecho ajeno al ser los que ejercían la patria potestad del menor, y respecto a la empresa aseguradora, en virtud del contrato de seguro.
- 4. En ese orden, se **condenó** solidariamente a los demandados a lo siguiente: a) pagar en favor de la parte actora la cantidad de nueve mil pesos mensuales por concepto de daño patrimonial (como pensión mensual durante el término probable de vida que hubiera correspondido a la víctima calculado hasta octubre de dos mil treinta y cinco);¹ b) pagar por concepto de daño moral la cantidad de \$4'000,000.00 (cuatro millones de pesos 00/100 M.N.); c) en caso de incurrir en mora en cualquiera de ambas prestaciones, se determinó un interés anual del 9 % y, d) finalmente se condenó a gastos y costas.
- 5. **Apelación.** En desacuerdo, la parte actora y los demandados Sergio, Irma y la empresa aseguradora interpusieron recursos de apelación, los cuales fueron registrados de manera conjunta por la Primera Sala Mixta del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora con el número de expediente *************. El veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, dicho tribunal emitió su resolución en la que **modificó** la sentencia impugnada.
- 6. En específico, tras declarar como incorrectos la mayoría de los agravios de los apelantes (entre otros, que se debía llamar a juicio al menor de edad porque había cumplido dieciocho años o que la parte actora no podía interponer la acción pues no era la legítima heredera al no haberse tramitado previamente un juicio sucesorio), se le dio la razón a la aseguradora en torno a que únicamente se encontraba obligada a cubrir el 25 % de la suma asegurada por concepto

¹ Pensión mensual que, según el Juez, deberá depositarse en una institución fideicomisaria legalmente autorizada para operar el capital necesario para cubrir las pensiones mensuales vitalicias; en el entendido de que la parte deudora puede ofrecer garantías reales del cumplimiento de su obligación, en caso de que su capacidad económica no le permita constituir algún capital en fideicomiso.



de responsabilidad civil en atención al contrato de seguro. Esto, pues sólo respondía conforme a lo pactado por las partes en la cláusula 1, apartado 3, de las condiciones generales de la póliza de seguro y su liquidación debería realizarse conforme a lo pactado una vez que quedara firme la sentencia y mediante el incidente correspondiente. En consecuencia, se absolvió a la empresa aseguradora del pago de costas en segunda instancia y se condenó al pago de costas de ambas instancias a Sergio e Irma.

- 8. Sustanciados los trámites correspondientes, por lo que hace al primer juicio de amparo **********,² el veintisiete de enero de dos mil veintiuno, el órgano jurisdiccional dictó sentencia en la que **concedió** el **amparo** a Sergio e Irma para los siguientes efectos: a) que la Sala responsable dejara insubsistente la resolución impugnada y dictara una nueva en la que, analizara de manera fundada, motivada, congruente y exhaustivamente, el tercero de los agravios que fue planteado en el respectivo recurso de apelación (en relación a la serie de factores que se debieron ponderar para que resultara procedente en el caso el pago del daño moral); y b) que la Sala de Apelación tomara en cuenta la falta de legitimación de la actora para reclamar el daño patrimonial y resolver conforme a derecho.
- 9. Esto, pues a su parecer, de conformidad con lo establecido en el Código Civil sonorense, no es procedente en la responsabilidad extracontractual objetiva una condena por daño moral al no existir un hecho ilícito; por su parte, son los

² El Tribunal Colegiado, en el juicio de amparo ************, concedió el amparo bajo las mismas razones y efectos (toda vez que los conceptos de violación eran casi idénticos). Por su parte, respecto al juicio de amparo **********, decidió sobreseerlo sin realizar el análisis de los respectivos conceptos de violación ante la concesión de amparo en los otros juicios relacionados.



herederos los que, en primer término, pueden demandar los daños patrimoniales, no así un familiar (hermana) sin haberse acreditado antes la falta de herederos o la imposibilidad para designarlos.

II. PRESENTACIÓN Y TRÁMITE DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 10. **Recurso de revisión.** Inconforme, el primero de marzo de dos mil veintiuno, María Teresa (actora en el juicio ordinario y tercero interesada en el juicio de amparo) presentó ante el órgano de amparo un escrito en el que señaló que interponía recurso de revisión. Tras su trámite, el día nueve del mismo mes y año, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el recurso con el número 538/2021 y lo admitió a trámite; designando al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como ponente del asunto.
- 11. Asimismo, cabe resaltar que la propia actora presentó una revisión en contra de la diversa sentencia del juicio de amparo *********; recurso que se registró en esta Corte como 539/2021 y que se encuentra íntimamente interrelacionado con el que ahora nos ocupa.
- 12. **Radicación.** Finalmente, el dos de junio de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Primera Sala determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

III. COMPETENCIA

13. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II y 83 de la Ley de Amparo en vigor, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General 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 del mismo mes y año. Lo anterior es así, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una resolución pronunciada en amparo directo por un Tribunal Colegiado de



Circuito en materia civil, competencia de esta Sala, cuya resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.

IV. OPORTUNIDAD

14. El recurso de revisión se interpuso dentro del plazo legal correspondiente. La sentencia de amparo se notificó por medio de lista el quince de febrero de dos mil veintiuno, surtiendo sus efectos al día siguiente; por lo que el plazo de diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo corrió del miércoles diecisiete de febrero al martes dos de marzo del mismo año, sin contar de dicho cómputo los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho, de febrero, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 19, 22 y 31, fracción III, de la Ley de Amparo. En tales condiciones, dado que del expediente se desprende que el recurso de revisión se presentó el primero de marzo de dos mil veintiuno en el buzón judicial del respectivo Circuito (recibido por el órgano colegiado al día siguiente), resulta notorio que se satisface el presente requisito procesal.

V. LEGITIMACIÓN

15. Esta Primera Sala considera que la parte recurrente está legitimada para interponer el presente recurso de revisión, pues queda probado que se le reconoció el carácter de tercero interesada en el juicio de amparo directo ************* del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Quinto Circuito.

VI. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

- 16. A fin de dar respuesta a la materia del presente recurso de revisión, es imprescindible hacer referencia a los conceptos de violación, las consideraciones de la sentencia recurrida y a los agravios esgrimidos por la tercero interesada.
- 17. **Demanda de amparo.** Sergio e Irma expusieron sus razonamientos en siete grupos de conceptos de invalidez.
- a) Argumento genérico. El acto reclamado viola los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y acceso a la justicia. Entre otros aspectos,



pues no se fijó correctamente la litis ni la sentencia impugnada carece de exhaustividad y congruencia.

- b) **Primero.** La Sala responsable incorrectamente declaró infundado el agravio relativo a la legitimación en la causa. La parte actora en el juicio ordinario de origen carece de legitimación activa, toda vez que comparece a juicio por su propio derecho, a ejercitar la acción de responsabilidad civil objetiva, reclamando el pago de la indemnización por daño material y moral derivado de la muerte de su hermano. Cuando en realidad debió acudir el o los herederos.
- c) En relación con ello, en el artículo 2086, fracción I, del Código Civil de Sonora se establece que existen tres hipótesis acerca de las personas que tienen derecho a la reparación del daño provocado en una persona que pierde la vida; a saber: 1) los herederos de la víctima y a falta de ellos; 2) quienes hubieren dependido económicamente de la víctima o, 3) con quienes convivía familiarmente.
- d) La autoridad responsable violó lo establecido en dicho numeral debido a que la actora María Teresa no es titular del derecho que reclama, por no contar con el reconocimiento de heredera y por no ostentarse como tal, situación que no debió soslayar la Sala responsable; de tal suerte que la activa procesal no cumple con la condición que le impone la ley para acreditar la titularidad del derecho que reclama, por lo que la autoridad responsable comete una omisión al no analizar de manera exhaustiva y resolvieron de manera contradictoria respecto a la postura, conducta e interés jurídico de la parte actora en el juicio original.
- e) No es obstáculo que la actora sea hermana del fallecido, pues lo que se debe acreditar primero es la falta de herederos para que se puedan actualizar los otros dos puestos legales. Incluso, la parte actora ni siquiera se adjudicó como heredera potencial o legítima heredera.
- f) **Segundo.** La Sala responsable no tomó en consideración la confesión expresa realizada por la actora en su propio escrito de demanda, cuando en el hecho número dos del capítulo relativo, expuso que "dedicándonos ambos a ayudarnos mutuamente tanto en las labores propias del hogar como económicamente, ..."; de lo cual se desprende que en lo económico la accionante no



dependía en su totalidad de la víctima; de ahí que la Sala no resolvió en su totalidad la litis de origen y, por ende, violentó los principios de congruencia, exhaustividad, fundamentación y motivación.

- g) **Tercero.** Contrario a lo resuelto por la autoridad responsable, la persona que conducía el vehículo no fue oída ni vencida en juicio, por lo que no puede condenárseles solidariamente a sus padres por hechos de los que no formaron parte. Al respecto, si bien el artículo 2084 del Código Civil de Sonora aluden a la responsabilidad indirecta (por hecho ajeno), debe tomarse en cuenta también lo dispuesto en los artículos 2081, 2084, 2086, 2090, 2100 y 2112. Así, primeramente debe determinarse la persona que directamente causó el daño, para sólo después asignar responsabilidad solidaria a sus representantes.
- h) Además, consta que quien conducía el vehículo al momento del accidente (uno de mayo de dos mil quince), si bien era menor en esa fecha, en la actualidad resulta ser una persona mayor que adquirió esa calidad durante el procedimiento civil de donde proviene el acto reclamado; consecuentemente, se le debió llamar a juicio como parte de un litisconsorcio pasivo necesario, pues se le imputa el hecho de usar un mecanismo peligroso y, por tanto, debe ser condenado en forma solidaria. Esto, pues la sentencia le causa un perjuicio, dado que en un futuro podría ser sujeto de una demanda para el reembolso de los posibles montos pagados en condena.
- i) Por su parte, es criterio de los tribunales federales que si bien el requisito de legitimación procesal se tiene cubierto con la comparecencia a juicio de los menores de edad por medio de su representante legal; empero, a partir de que se llega a la mayoría de edad, ese requisito ya no puede tenerse por satisfecho de la misma forma y debe comparecer el ahora mayor de edad. Incluso, el Juez debe advertir tal situación y en el momento que la persona adquiere la mayoría de edad, notificarle personalmente el estado de proceso (equiparándose ello a un emplazamiento).
- j) **Cuarto.** La Sala responsable desestimó incorrectamente el agravio relativo a que el Juez, sin el debido fundamento y motivación, condenó al pago del daño moral y, a su vez, incluso siendo improcedente dicha condena, omitió considerar todos los factores previstos en el artículo 2087 del Código Civil para el Estado de Sonora.



- k) La parte actora tenía la obligación de presentar los documentos idóneos dentro del juicio para acreditar la existencia del daño moral, ya que sólo así se hubiera realizado un pronunciamiento a fondo con relación al origen del daño que refieren sufrir; lo cual, debió advertir dicha Sala, bajo el principio de debido proceso y seguridad jurídica. Citaron en apoyo las tesis 1a. CCLXXIII/2014 (10a.), VI.2o./J. 26 y II.2o.C.316 C, de rubros: "DAÑO MORAL. LAS PARTES PUEDEN ALLEGAR PRUEBAS AL JUZGADOR PARA ACREDITAR UNA MAYOR O MENOR GRAVEDAD DE AQUÉL.", "ACCIÓN. NECESIDAD DE PRECISAR LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA." y "DEMANDA CIVIL. LA OMISIÓN DE NARRAR LAS CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, MODO Y LUGAR DE CIERTOS HECHOS, NO ES FACTIBLE SUBSANARLA NI DE ACREDITAR ÉSTAS POSTERIORMENTE CON LAS PRUEBAS APORTADAS."
- I) **Quinto.** La Sala responsable transgredió en su perjuicio los artículos 1o., 14, 16 y 17 constitucionales, en relación con los artículos 2081, 2084, 2086 y 2090 del Código Civiles (sic) para el Estado de Sonora. Del juicio de origen se desprende que la acción que intenta la parte actora es la de responsabilidad civil objetiva, misma que radica en que los daños provienen de una conducta lícita, jurídica e inculpable, consistente en aprovechar un objeto peligroso que crea riesgo de daños; responsabilidad fincada entonces en dicho riesgo y que tiene su apoyo en un elemento externo como lo es el riesgo creado. Por ello, para que se produzca la obligación de reparar el daño moral se requiere de acreditar que el daño se ocasionó y que dicho daño sea consecuencia de ese hecho que dio lugar al riesgo creado.
- m) Bajo ese tenor, se estima que la indemnización del daño moral a la que fueron condenados resulta improcedente, pues los elementos de ilicitud, antijuridicidad y culpabilidad no se encuentran actualizados. Es decir, la condena por daño moral no es procedente respecto a la responsabilidad objetiva, pues no hay una conducta ilícita, sino simplemente un riesgo creado. El daño moral es sólo para las conductas ilícitas. Citan en apoyo la tesis VIII.2o.19 C, de rubro: "RESPONSABILIDAD OBJETIVA. NO IMPLICA LA REPARACIÓN MORAL. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO)."
- n) Además, la reparación del daño moral se encuentra a cargo de la persona que despliega la conducta activa en el hecho dañoso, por ser quien causó



directamente el daño y a quien haga uso de mecanismos peligrosos y cause un daño; en consecuencia, si ellos no intervinieron de forma directa en la generación y producción del hecho dañoso, resulta ilógico que sean condenados al pago de dicho concepto.

- o) **Sexto.** La autoridad responsable pasa por alto lo establecido en el artículo 2089 del Código Civil para el Estado de Sonora; por lo que en el indebido caso de que se determine algún pago por concepto de daño moral, debe ser aplicado dicho numeral. En la sentencia reclamada no se tomó en cuenta.
- p) **Séptimo.** La Sala responsable indebidamente confirmó la condena impuesta a la demandada por el pago de \$9,000.00 hasta el año 2035, pues dicha cantidad no es acorde con lo dispuesto en el numeral 2112 del Código Civil para el Estado de Sonora; por lo que, si los nueve mil pesos se dividen entre tres, entonces las dos terceras partes sólo suman la cantidad de seis mil pesos, lo cual dejó de considerar la autoridad responsable y, por ende, transgredió dicho artículo, así como los principios de congruencia, exhaustividad, fundamentación y motivación. Esto, al no analizar la forma correcta en que debían ser cuantificadas las pensiones mensuales a que se les condenó, atendiendo a los escritos de demanda y contestación, a la litis del juicio y las pruebas allegadas al mismo.
- 18. **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado declaró fundados los conceptos de invalidez cuarto y quinto, **concediendo el amparo** para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado y emitiera otro en el que, analizara de manera fundada, motivada, congruente y exhaustivamente, el tercer agravio que le fue planteado en el recurso de apelación; asimismo, para que determinara la falta de legitimación de la actora para reclamar el daño patrimonial. Esto a la luz de las siguientes consideraciones:
- a) En primer lugar, declaró *infundado* el argumento consistente en que, dado que la persona que se vio involucrada en el accidente cumplió la mayoría de edad, debía ser llamado a juicio y, en su caso, ser condenado de forma solidaria. Para el Tribunal Colegiado, aun cuando la persona que conducía el vehículo en la fecha del siniestro cumplió la mayoría legal de edad durante el juicio, esa circunstancia no obliga al juzgado de origen a llamarlo al procedimiento, toda vez que en la demanda de origen, quienes figuran como demandados directos



son los padres del conductor que participó en el percance; lo cual implica que el hecho generador de las obligaciones ocurrió cuando los padres, en su carácter de ascendientes del menor, tenían la obligación de resarcir el daño de conformidad con el artículo 2092 del Código Civil para el Estado de Sonora.

- b) Para ser necesario llamar a juicio a la persona que obtuvo la mayoría de edad, era necesario que éste hubiera sido demandado y haya comparecido al juicio por medio de sus representantes. Sin embargo, consta que la demanda se planteó directamente en contra de sus padres por hecho ajeno, conforme a la normatividad aplicable. Así, no existe la posibilidad de que los padres, ahora que su hijo es mayor de edad, le reclamen la subrogación de los daños: en su momento ellos debían responder por los hechos del menor.
- c) Se citó como aplicable la tesis XVI.3o.CT7 C (10a.), de rubro: "RESPON-SABILIDAD CIVIL. EL HECHO DE QUE UN MENOR HAYA COMETIDO UN ILÍCITO CUANDO SE ENCONTRABA BAJO LA PATRIA POTESTAD DE SUS PADRES Y, POSTERIORMENTE, ALCANZA LA MAYORÍA DE EDAD, ELLO NO OBSTA PARA QUE EL AGRAVIADO PUEDA DEMANDAR A ÉSTOS AQUÉLLA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).", y señaló como inaplicable la tesis 1a. CC/2013 (10a.) citada por los quejosos, de rubro: "PRINCIPIO DISPOSITIVO. SU ALCANCE FRENTE AL JUZGADOR COMO DIRECTOR DEL PROCESO."
- d) Por otro lado, se declaró inoperante el argumento en el que se desestimó el agravio relativo a que el Juez, sin el debido fundamento y motivación, condenó al pago del daño moral omitiendo considerar que dicha condena debía ser consecuencia de un hecho u omisión ilícito; pues lo cierto es que los quejosos nunca realizaron esa alegación en el escrito de agravios de apelación. En efecto, únicamente adujeron que no se analizaron los factores o valores establecidos en el artículo 2087 del Código Civil para el Estado de Sonora; empero, nada expresaron respecto a la procedencia de la condena por daño moral.
- e) Consiguientemente, la inoperancia se actualiza porque constituye un razonamiento novedoso no alegado. Se citó en apoyo las jurisprudencias IV.3o.C. J/1 y VI.2o.A. J/7, de rubros: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SON AQUELLOS QUE ATACAN CONSIDERACIONES AJENAS A LA LITIS CONSTITUCIONAL." y "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN



EN EL AMPARO DIRECTO. INOPERANCIA DE LOS QUE INTRODUCEN CUES-TIONAMIENTOS NOVEDOSOS QUE NO FUERON PLANTEADOS EN EL JUICIO NATURAL."

- f) No obstante lo anterior, en tercer lugar, se consideró como *fundado* el concepto de violación consistente en que la autoridad responsable desestimó el agravio relativo a que el Juez, sin la debida fundamentación y motivación, condenó al pago del daño moral omitiendo considerar todos los factores previstos en el artículo 2087 del referido código; pues efectivamente el acto reclamado contiene la omisión que se le atribuye.
- g) Para el colegiado, la respuesta a dicho agravio carece del debido fundamento y motivación. Para que se cumpla con dichos requisitos debe expresarse con claridad cuáles fueron los motivos y razones por los cuales se considera que en el caso, el Juez de instancia sí hizo el estudio respectivo y exponer, por parte de la responsable, porqué ello resultaba correcto, tomando en cuenta que son diversos los aspectos que deben ponderarse para tener por acreditado el monto pecuniario justo por concepto de daño moral; así como aplicar la disposición legal correcta.
- h) No es lo que las partes soliciten en sus escritos de demanda o contestación, respecto del monto de indemnización por daño moral, lo que están obligadas a demostrar o la autoridad responsable a valorar; pues el arbitrio judicial de quien resuelve debe hacerse valer, ponderando en cada caso particular los factores que establece el artículo 2087 del Código Civil para el Estado de Sonora: tales como los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y de la víctima, así como las demás circunstancias del caso. Se citaron como aplicables las tesis I.6o.C.410 C y I.4o.C.172 C, de rubros: "INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL Y RESARCIMIENTO POR DAÑOS MATERIALES. DISTINCIÓN ENTRE SU FINALIDAD Y CUANTIFICACIÓN." y "DAÑO MORAL. LA CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN DEBE DETERMINARSE POR EL JUEZ, INDEPENDIENTEMENTE DE LA CANTIDAD PEDIDA EN LA DEMANDA."
- i) En ese tenor, el monto reclamado por la actora en nada vincula a la autoridad responsable para resolver sobre ese aspecto, pues el arbitrio judicial del juzgador es lo que debe permear en la fijación del monto correspondiente.



La reparación del daño moral lo que pretende es resarcir la afectación que en sus sentimientos sufre la persona con una cantidad monetaria. Así, para una correcta condena en contra del demandado, debe tomarse en cuenta la capacidad económica de quien va a recibir la indemnización; debiéndose considerar también la situación económica del demandado.

- j) Por tanto, si la autoridad responsable se basó en la presunción del daño moral que recibe el familiar de la persona fallecida, en este caso su hermana María Teresa, sin exigir que el Juez de la causa realizara una ponderación detallada de los demás aspectos previstos en el artículo 2087, se transgreden los principios de legalidad, seguridad jurídica e impartición de justicia; aplicándose la tesis I.8o.C.8 C (10a.), de rubro: "DAÑO MORAL. ASPECTOS QUE DEBEN PONDERARSE PARA CUANTIFICAR SU MONTO.". El tribunal de apelación debió explicar de manera detallada cómo se aplicaba cada elemento previsto legalmente para efecto de la condena por daño moral.
- k) Aunado a lo anterior, se sostiene que también resulta *fundado* el argumento en el cual los quejosos alegaron que, contra lo resuelto por la autoridad responsable, tratándose del reclamo atinente al daño patrimonial, conforme a lo establecido en el artículo 2086, fracción I, del Código Civil para el Estado de Sonora, los legitimados para demandar en orden preferente son los herederos de la víctima, entendiéndose aquellos así reconocidos en el juicio sucesorio correspondiente.
- I) Del proceso legislativo que dio origen a los capítulos "de las obligaciones que nacen de los hechos ilícitos" y "de la responsabilidad objetiva o riesgo creado" del Código Civil para el Estado de Sonora y de un análisis sistemático, funcional e histórico se obtiene qué se entiende por daño moral, quiénes están sujetos a la reparación del daño moral y, en su caso, cuáles son las obligaciones a cargo del responsable de producir un daño extra-patrimonial.
- m) La responsabilidad civil objetiva es una acción distinta a la responsabilidad subjetiva que no trae como consecuencia la indemnización del daño moral. En todo caso, conlleva que se repare el daño causado conforme al artículo 2109 del Código Civil Local; esto es, a que sea procedente el pago de daños y perjuicios, mas no a la indemnización por reparación de daño moral, en virtud de que éste precisa de elementos y sujetos distintos (es decir, sólo puede provenir



de una conducta y derivar de un hecho ilícito, al tenor del artículo 2087 del referido código).

- n) La intención del legislador sonorense fue que la indemnización del daño moral proceda en caso de responsabilidad subjetiva (hecho ilícito) y no cuando se trate de responsabilidad objetiva (riesgo creado), al considerar que en el primer supuesto debe haber una reparación total, como sanción estricta, debido a la culpa o dolo de la conducta desplegada; mientras que en la última una reparación parcial, compartiéndose el riesgo debido a que en la comisión del daño no hubo actuación ilícita, sino el uso de cosas o mecanismos peligrosos.
- o) Consideraciones expuestas en la tesis de jurisprudencia PC.V. J/26 C (10a.) (derivada de la contradicción de tesis 3/2019), del Pleno de Quinto Circuito, de rubro: "INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL. NO PROCEDE CUANDO SE TRATE DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA –RIESGO CREADO– (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)."
- p) Precisado lo anterior, teniendo como marco jurídico para diferenciar entre la responsabilidad civil objetiva y subjetiva que se rigen por distintas reglas, como se dijo, asiste razón a los quejosos porque, efectivamente, tratándose del reclamo de la reparación del daño patrimonial derivado de la responsabilidad objetiva conforme al artículo 2113 que remite al diverso numeral 2086, fracción I, del Código Civil para el Estado de Sonora, se advierte que se establecen distintos sujetos que se encuentran legitimados para demandar este tipo de daños y, en primer orden, se encuentran los herederos de la víctima; entendiéndose éstos como aquellos así reconocidos en el juicio sucesorio correspondiente, por conducto del albacea nombrado.
- q) La responsable consideró en la sentencia reclamada al atender el primer agravio planteado en la apelación, que en lo que se refiere al daño patrimonial, la legitimación debe entenderse que a falta de herederos de la víctima, tienen ese derecho a la pensión quienes hubieren dependido económicamente o convivían en familia con ella. Tal determinación es incorrecta.
- r) Conforme al artículo 2086 del Código Civil, hay una determinación en el sentido de que la indemnización por daños patrimoniales derivados de acciones



que causan la muerte de la víctima, se acordará por el Juez en favor de los herederos y hay que otorgar un peso preponderante al texto expreso del artículo mencionado para subrayar que son en primer orden los herederos, y no cualquier familiar, los legitimados para reclamar la indemnización correspondiente, no habiendo lugar para hacer una interpretación en sentido diverso.

- s) En efecto, cuando se menciona en este numeral que los herederos son los que tienen el derecho correspondiente, está claro que se refiere a quienes así hayan sido declarados en el juicio sucesorio relativo y sólo a falta de éstos, podrían demandar los restantes [a), b) y c)]; lo cual implica por principio de cuenta relatar en la demanda correspondiente al juicio en el que se reclame la reparación del daño patrimonial, que no existen herederos, y superado este requisito (a falta de herederos), podrían reclamar las restantes personas, como son, a) los que hayan dependido económicamente de la víctima, en su defecto, b) aquellos de quienes la víctima dependía económicamente o, c) con quienes convivía de manera familiar; cuanto más si se considera que en el caso la actora en el juicio natural, no refirió en su demanda que la acción intentada la deducía a falta de los herederos de la víctima, toda vez que éstos son los legitimados, en primer término, para ejercer la acción correspondiente.
- t) Entonces, no hay otra interpretación que pueda darse a este precepto legal, más que la que se determina que el reclamo debe ser hecho inicialmente por los herederos y, en caso de que éstos no sean nombrados, las personas restantes, es decir, de manera alternativa primero los herederos y después los otros; pues entender como lo hizo la autoridad responsable, en el sentido de que están legitimados para demandar la pensión derivada de la responsabilidad objetiva, aquellos que dependen económicamente de la víctima o que convivieron de manera familiar con ella, es dejar al margen la determinación específica de que en primer término son los herederos y sólo, es decir, únicamente a falta de éstos, pueden demandar las personas restantes con la calidad ahí especificada.
- u) Por ende, resulta lógico que dicha indemnización sea solicitada por medio del albacea de la sucesión y éste es quien tiene que accionar porque la indemnización la reconoce la ley a los herederos, mientras que la identidad y derechos respectivos de éstos aún no han sido determinados, no porque se trate de un derecho perteneciente al patrimonio de la víctima.



- v) Cobra aplicación la jurisprudencia 3a./J. 21/92, emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte, de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS DE LA VÍCTIMA SON LOS LEGITIMADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA. (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1915 Y 1836 DE LOS CÓDIGOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE JALISCO, A PARTIR DE SUS REFORMAS DEL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO Y VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS, RESPECTIVAMENTE)."; la que regula la reparación del daño patrimonial resentido por una persona, no la relativa al daño moral, y que sucede lo mismo con el referido artículo 2086, respecto a que tendrán derecho a dicha pensión los herederos de la víctima. Por lo que, si dicho precepto fue interpretado en la aludida jurisprudencia, debe decirse que son los herederos en primer lugar y no cualquier familiar, los legitimados para reclamar la indemnización por daño y perjuicios patrimoniales.
- w) Por su parte, no escapa de la atención del colegiado que la Primera Sala de la Suprema Corte, en la ejecutoria correspondiente a la jurisprudencia 1a./J. 106/2006, de rubro: "RESPONSABILIDAD POR DAÑO MORAL. CUANDO LA VÍCTIMA DE UN ACTO ILÍCITO FALLECE, SU FAMILIA TIENE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECLAMAR EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA, NO ASÍ SUS HEREDEROS POR MEDIO DEL ALBACEA DE LA SUCESIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1849 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).", determinó que cuando la víctima de un acto ilícito fallece y se reclama la reparación del daño moral, es innecesario que el albacea de la sucesión reclame dicha responsabilidad porque los familiares de la víctima están legitimados para ello.
- x) En la ejecutoria que dio lugar a dicha jurisprudencia se dejó en claro que esto no sucede tratándose del daño patrimonial, porque la legitimación corresponde a los herederos y no a cualquier familiar. Así, si bien el daño moral puede ser reclamado por los familiares de la víctima, el daño material por disposición de ley corresponde a los herederos reclamarlo en primer orden y no a los potenciales o probables herederos.
- y) Por otro lado, tampoco se pasa por alto lo dispuesto en la tesis de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL PROVENIENTE DE UN HECHO ILÍCITO Y RESPON-



SABILIDAD OBJETIVA, ESTÁN LEGITIMADOS PARA RECLAMARLA LOS PADRES DE UN MENOR FALLECIDO QUE DEPENDÍA ECONÓMICAMENTE DE ELLOS. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).", en la que se dice que si bien de acuerdo con lo establecido por los artículos 2086, fracciones I y IV, 2113, 1758 y 1785 del Código Civil para el Estado de Sonora, las acciones correspondientes a la responsabilidad civil provenientes de un hecho ilícito y a la responsabilidad objetiva deberán ser ejercitadas por el albacea de la sucesión, en virtud de que las indemnizaciones correspondientes se consideran como parte de los bienes hereditarios, debe interpretarse que conforme a los artículos 2108, 2114 y 1332, fracción V, así como 64, fracción IV, y 38 del propio Código Civil, si dentro de los dos años que se establecen como términos de la prescripción para ejercer esas acciones, no se ha designado albacea, corresponde dicho ejercicio a aquellas personas de quienes la víctima dependía económicamente, especialmente cuando además de ser los presuntos herederos, posteriormente son reconocidos con tal carácter y uno de ellos es designado albacea de la sucesión.

- z) Sin embargo, en el caso concreto no quedó acreditado que pudiera haberse actualizado el supuesto de que al omitirse designar albacea en el juicio sucesorio de la víctima y que, por ello, María Teresa, dependiente económico y presunta heredera, pudiera ejercer la acción de responsabilidad objetiva dentro de los dos años establecidos en los artículos 2108, 2114, 1332, 64 y 38 del Código Civil de Sonora, a fin de que ésta no prescribiera; puesto que en primer término, no se promovió el juicio sucesorio y, en segundo lugar, no transcurrieron los dos años; pues el accidente que derivó en la muerte de Francisco Javier sucedió el uno de mayo de dos mil quince, mientras que la demanda civil de origen fue presentada el veintitrés de junio siguiente; por ende, no se surte el supuesto de que la actora se vio obligada a accionar como lo hizo porque estaba por prescribir la mencionada acción de responsabilidad.
- aa) En suma, queda claro que María Teresa, como lo dicen los quejosos, no cuenta con la legitimación para reclamar, por su propio derecho y en calidad de hermana del fallecido, el pago del daño patrimonial generado con motivo de la muerte del citado familiar, pues la actora no relató en su demanda que deducía la acción respectiva ante la falta de herederos de la víctima; esto, a fin de poder actualizar las diversas figuras de legitimación a que se refiere el artículo 2086, fracción I, del Código Civil para el Estado de Sonora, toda vez que por orden los primeros legitimados, como ya se destacó, son los herederos.



- bb) Finalmente, el colegiado advirtió que la Primera Sala resolvió la contradicción de tesis 196/2019, de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA EN CASO DE MUERTE. LOS FAMILIARES DE LA VÍCTIMA Y NO SÓLO SUS HEREDEROS LEGALMENTE DECLARADOS EN LA SUCESIÓN, TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RESPECTIVA (CÓDIGOS CIVILES DE LOS ESTADOS DE GUERRERO Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO) (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 21/92)."
- cc) Empero, se señaló que la misma resulta inaplicable al caso pues se interrumpió la aplicación de otra jurisprudencia que al momento de la presentación de la demanda resultaba aplicable, lo cual implica que se estaría transgrediendo el principio de irretroactividad previsto en el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo. Esto, tal como se dispone en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 199/2016 (10a.) "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO."
- dd) Por último, se calificaron como inoperantes los argumentos que van encaminados a controvertir lo atinente a que la accionante no dependía económicamente en su totalidad de la víctima, por lo que no estaba legitimada para reclamar el daño patrimonial, así como lo relativo a la condena que le fue impuesta en el acto reclamado por ese concepto; esto, al haberse resuelto que ciertamente como lo aducen, María Teresa no tiene legitimización activa para reclamar por su propio derecho el pago del daño patrimonial generado con motivo de la muerte de su hermano.
- ee) Como consecuencia de todo lo anterior, se decidió no realizar algún pronunciamiento respecto a los alegatos formulados por el Ministerio Público de la Federación, en virtud de que no se advierte cambio de criterio a partir de su estudio.
 - 19. Recurso de revisión. Se expusieron los siguientes agravios:
- a) Aclaración inicial. Se presenta el recurso en contra de una sentencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito en el juicio de amparo **********; asunto que se relaciona con otros dos



juicios de amparo que derivaron de la misma resolución de apelación: los amparos directos ********* y ********** del mismo tribunal. Aclarándose que el recurso de revisión se plantea en contra de dicha sentencia, pues en ésta se aplicaron normas generales y jurisprudencias que son inconstitucionales o, al menos, cuya interpretación realizada por el tribunal resulta inconstitucional. En específico, lo relativo a lo previsto en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 2086 del Código Civil para el Estado de Sonora, así como la jurisprudencia 3a./J. 21/92.

- b) Esto es así, pues dichas interpretaciones violan los principios *pro actione*, pro persona, perspectiva de género, acceso a la justicia, protección judicial y el derecho a una justa indemnización reconocidos en la Constitución Federal y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo que hace que el caso revista una importancia y trascendencia mayúscula; en concreto, porque resulta contrario al paradigma constitucional que se limite la indemnización de daño moral y que sea exclusivamente el albacea de la sucesión quien pueda reclamar el daño patrimonial tratándose de una responsabilidad civil extracontractual, así como porque se aplicó en la sentencia de amparo una jurisprudencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte que controvierte directamente el nuevo parámetro de regularidad constitucional.
- c) La jurisprudencia 3a./J. 21/92 perdió su vigencia, debido a que la reforma constitucional de dos mil once en materia de derechos humanos, entre otras tantas cuestiones, trajo consigo la incorporación de los principios *pro actione* y pro persona y de los derechos humanos de acceso a la justicia, protección judicial y justa indemnización; lo que implica que conforme al artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, dicha jurisprudencia resulta inaplicable desde el 10 de junio de 2011.
- d) Inclusive, esto ya fue advertido de esta manera por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio que dio lugar a la tesis I.3o.C.191 C (10a.), de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS POTENCIALES DE LA VÍCTIMA ESTÁN LEGITIMADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA (INAPLICABILIDAD DE LA JURIS-PRUDENCIA 3a./J. 21/92)."
- e) Además, dicha tesis de la Tercera Sala ya fue motivo de discusión por la Suprema Corte en la contradicción de tesis 196/2019, que derivó en la jurispru-



dencia 1a./J. 89/2019 (10a.); en la que sólo faltó señalar la inaplicabilidad de tal jurisprudencia desde la emisión de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. De no adoptarse dicha postura, se estaría violentando el acceso a la justicia y la seguridad jurídica de todas aquellas víctimas que, a partir del 10 de junio de 2011 hasta el 9 de diciembre de 2019 [fecha en que entró en vigor formalmente la tesis 1a./J. 89/2019 (10a.)], hayan interpuesto la acción de responsabilidad civil con motivo del fallecimiento de su familiar. Es pues inconstitucional e inconvencional que se aplique el contenido de la tesis 3a./J. 21/92, cuando dejó de tener vigencia y aplicabilidad desde la referida reforma constitucional.

- **f) Agravios.** Es inconstitucional la aplicación de las normas o, al menos, la interpretación que le dio el Tribunal Colegiado al artículo 2086, fracción I, segundo párrafo, del Código Civil para el Estado de Sonora, así como de la citada jurisprudencia 3a./J. 21/92. Esto es así, toda vez que su aplicación y/o interpretación es contraria a los principios *pro actione* y pro persona y al derecho a la protección judicial contenido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- g) El Tribunal Colegiado, al resolver la legitimación activa para demandar el daño patrimonial derivado de la responsabilidad civil objetiva, omitió decidir si en el caso aplicaba el derecho de acceso a la justicia, protección judicial, y los principios *pro actione* y pro persona, o bien, decidir por qué no eran aplicables al caso. La recurrente siempre fundamentó su legitimación con base en dichos derechos y principios; es decir, el tema de la interpretación conforme del segundo párrafo de la fracción I del artículo 2086 del Código Civil para el Estado de Sonora fue planteado desde la misma demanda, al señalar que se violaban tales principios y derechos si se interpretaba que sólo podría ser hecha valer la demanda de responsabilidad civil por el albacea de la sucesión y no por sus familiares.
- h) Como se puede observar de la sentencia de amparo, el colegiado realizó una interpretación obsoleta e inconstitucional del artículo 2086, fracción I, del Código Civil de Sonora, al manifestar que no hay otra interpretación posible que pueda darse a ese precepto, más que la que determina que el reclamo debe ser hecho inicialmente por los herederos y, en caso de que éstos no sean nombrados, las personas restantes.



- i) Lo anterior significa que el tribunal entró al estudio de la constitucionalidad del referido precepto y, para poder afirmar lo anterior sobre quiénes pueden acudir a reclamar la responsabilidad material, confrontó tal artículo con el derecho al acceso a la justicia y los principios pro persona y *pro actione*. Así, se interpretó de manera directa la Constitución, pues se valoró que tales derechos y principios constitucionales no tienen cabida en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 2086 del Código Civil para el Estado de Sonora, al no existir otra posibilidad de interpretación.
- j) Todo lo anterior es incorrecto por parte del colegiado, debido a que la acepción "herederos de la víctima" de tal precepto sí permite otra posibilidad de interpretación que le dé sentido al derecho involucrado y al principio pro persona y, que a su vez facilite la acción, lo que conlleva cumplir con el principio pro actione y los derechos al acceso a la justicia, protección judicial y justa indemnización.
- k) La interpretación que debió hacer el Tribunal Colegiado a efecto de darle sentido a los anteriores principios y derechos es la siguiente: "Así, en cuanto daño patrimonial regulado en el artículo 2086 fracción I, segundo párrafo, del Código Civil para el Estado de Sonora, la acepción herederos, se debe interpretar con base en la calidad de herederos potenciales que tienen los actores con base en el vínculo de parentesco tan cercano con la víctima, sin que sea dable exigir previamente a intentar la acción de reparación de daño patrimonial tramitar el juicio sucesorio, con lo que, además, incurriría en inversión de tiempo y en gastos, es decir, más daños materiales y revictimización, en un caso en que es innegable la relación de familia, por ende, dicha potencialidad de heredero debe bastar para tener por acreditada la legitimación activa. Ahora bien, con independencia de lo anterior, también es dable interpretar que a falta de herederos, ya sean nombrados o no mediante juicio sucesorio, también debe encontrarse legitimada aquella persona y/o víctima indirecta que acredite una relación de dependencia económica, o bien, de convivencia familiar."
- I) Lo anterior ha sido interpretado de esa manera por distintos Tribunales Colegiados. Cita en apoyo las tesis I.4o.C.15 C (10a.) y I.4o.C.16 C (10a.), de rubros: "RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑO MATERIAL Y MORAL EN CASO DE MUERTE. LA LEGITIMACIÓN DEBE ESTABLECERSE A PARTIR DE CÍRCULOS



CONCÉNTRICOS DE AFECTO EN TORNO A LA VÍCTIMA, DE MANERA QUE LOS MÁS PRÓXIMOS EXCLUYAN A LOS MÁS LEJANOS." "RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑO MATERIAL EN CASO DE MUERTE. FORMA DE ACREDITAR LA LEGITIMACIÓN DE LOS HEREDEROS CONFORME A LOS PRINCIPIOS *PRO ACTIONE* Y PRO PERSONA." Y "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LEGITIMACIÓN PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA VÍCTIMA FALLECE."

- m) Entonces, afirma que sí existen varias posibilidades de interpretar el artículo en comento, conforme al principio pro persona y *pro actione*; por lo que la interpretación que le dio el Tribunal Colegiado es inconstitucional, toda vez que existían al menos tres formas de interpretar la citada norma del Código Civil (que el concepto heredero sea declarado mediante juicio sucesorio, que sea una persona potencialmente heredera o que, sin juicio sucesorio, se acredite esa potencialidad de ser heredera y haber tenido con la persona fallecida una relación de dependencia económica o convivencia familiar) y el tribunal eligió la forma más restrictiva de hacerlo, contraviniendo los referidos principios y violando el derecho al acceso a la justicia y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- n) No es obstáculo a lo anterior la jurisprudencia 3a./J. 21/92, emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte, toda vez que se insiste la misma dejó de tener aplicabilidad a partir de las reformas constitucionales de 2011, que trajo consigo la reforma al artículo 1o. constitucional, mismo que adoptó el principio pro persona y *pro actione*. Lo anterior, fue corroborado por la Primera Sala de la Suprema Corte en la jurisprudencia I.3o.C.191 C (10a.), de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS POTENCIALES DE LA VÍCTIMA ESTÁN LEGITIMADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA (INAPLICA-BILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 21/92)."
- o) Asimismo, sostiene que su legitimación también se fundamentó en el hecho de haber dependido económicamente y convivido familiarmente con la víctima, situación que dejó de lado el Tribunal Colegiado; por lo que solicita se haga una interpretación conforme del segundo párrafo de la fracción I del artículo 2086 del Código Civil para el Estado de Sonora, para efecto de que se le tenga por legitimada en la causa a efecto de obtener la reparación del daño patrimonial; de igual forma, se declare la inconstitucionalidad de la interpretación dada por el colegiado a dicho precepto y, a su vez declare que la multirreferida



jurisprudencia de la Tercera Sala, dejó de tener aplicabilidad a partir de la entrada en vigor de las reformas constitucionales de derechos humanos de dos mil once.

p) Finalmente, como peticiones especiales solicita que se modifique la resolución que tuvo por sobreseído el amparo directo **********, sustanciado ante el mismo Tribunal Colegiado; por otro lado, señala que al estudiar el presente recurso se tome en cuenta el criterio aplicado en el recurso de revisión 1585/2020, en el cual se planteó la misma problemática y toda vez que el asunto cumple con los requisitos para ser juzgado con perspectiva de género.

VII. PROCEDENCIA DEL RECURSO

20. Tomando en cuenta los antecedentes del caso y los razonamientos expuestos por el Tribunal Colegiado y por la recurrente, se estima que el presente asunto **actualiza los requisitos de procedencia** de un amparo directo en revisión en atención a las consideraciones que siguen:

Criterios de procedencia del recurso

- 21. El recurso de revisión en amparo directo se distingue por ser un medio de impugnación extraordinario, el cual sólo es procedente cuando se cumplen los requisitos establecidos en la Constitución Federal y en la Ley de Amparo, motivo por el cual deben ser analizados previamente al estudio de fondo.
- 22. Al respecto, los requisitos de procedencia 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. En suma, se ha sostenido que las facultades de este Tribunal Constitucional para conocer de la revisión de un amparo directo se activan cuando en la sentencia se decida o se omita decidir (por haber sido planteado en la demanda) 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. Asimismo, este criterio formal se acompaña con uno de índole sustantivo y de valoración por parte de esta Suprema Corte, el cual consiste en que dichos temas de constitucionalidad entrañen un criterio de importancia y trascendencia.



23. Siendo importante mencionar, para efectos de la resolución del presente asunto, que dicho criterio general de procedencia ha sido objeto de importantes aclaraciones. Por ejemplo, se ha sostenido que la procedencia del recurso se actualiza también cuando es el Tribunal Colegiado el que realiza, *motu proprio*, una interpretación directa de la Constitución o un examen de constitucionalidad de una norma general,³ así como que dentro de las cuestiones propiamente constitucionales debe comprenderse, tanto las interpretaciones conformes⁴ como

³ Criterio que se refleja en la tesis 1a./J. 63/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 480, con número de registro digital: 2007620, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE ESTE RECURSO CONTRA LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN LA QUE, *MOTU PROPRIO*, REALIZA UNA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL, NO OBSTANTE QUE NO SE HUBIERE PLANTEADO EN UN JUICIO DE AMPARO PREVIO UN TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD."

⁴ Criterio que se refleja en la tesis 1a. CCCLXVIII/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, página 1122, con número de registro digital: 2005237, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DIFERENCIAS ENTRE CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES Y SUPUESTOS DE INTERPRETACIÓN CONFORME, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO. El artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, establece las bases procesales del juicio de amparo y contempla la existencia del recurso de revisión en el amparo directo, cuya procedencia se condiciona a la constatación de 'cuestiones propiamente constitucionales'. Así, para determinar cuándo se está en dichos supuestos, se han utilizado criterios positivos -que identifican su naturaleza-, así como negativos -que reconocen cuáles no lo son-; uno de estos criterios negativos consiste en identificar su opuesto, esto es, si se trata de una cuestión de legalidad, la que se define en términos generales como la atinente a determinar la debida aplicación de una ley. Sin embargo, esta distinción no es categórica, al existir casos en los cuales una cuestión de legalidad puede tornarse en una de constitucionalidad, por ejemplo, en el supuesto de la interpretación conforme. Ahora bien, de los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, deriva una exploración progresiva para diferenciar entre una cuestión propiamente de legalidad y una que encierre una interpretación conforme, relevante para determinar la procedencia del recurso de revisión, pues sólo esta segunda interpretación permite su admisión. En ese sentido, la división de categorías de legalidad en oposición a las de constitucionalidad, en términos generales, se ha establecido de la siguiente forma: 1) se tratará de una cuestión de legalidad cuando existan varias interpretaciones de una disposición, y ninguna de ellas tenga la potencialidad de vulnerar la Constitución, por lo cual la opción de una modalidad interpretativa no puede ser materia de escrutinio constitucional, y 2) se tratará de una cuestión constitucional cuando se cuestione que la modalidad interpretativa adoptada, aunque en el ámbito de legalidad, tiene el potencial de vulnerar la Constitución, siendo posible encontrar una intelección que la torne compatible con ésta, por lo que la opción de una modalidad sobre otra implica pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma. Por tanto, se está frente a una cuestión de legalidad cuando se reclame que una interpretación es mejor que otra a la luz de los fines de la figura legal en cuestión o se reclame que cierta opción es la que mejor acomoda todas las normas secundarias, pues aunque comparte con aquélla la metodología de buscar la mayor conformidad con ciertos principios o fines, lo relevante es que se trata, en todo caso, de una cuestión interpretativa conforme a lo dispuesto por el legislador, pero no con lo previsto en un contenido constitucional."



las interpretaciones realizadas por los órganos colegiados que condicionen el examen de violación de derechos de la demanda de amparo.⁵

24. Igualmente, se ha dicho reiteradamente que el tema de constitucionalidad puede ser introducido vía agravios cuando, derivado de las particularidades del juicio de amparo, los agravios formulados en el recurso de revisión constituyen la única vía con la que cuenta el recurrente para hacer valer sus planteamientos de constitucionalidad; esto, ya sea porque no estaba en aptitud de acudir al juicio de amparo en calidad de quejoso, o bien porque estándolo, el planteamiento de constitucionalidad deriva de la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito, al ser dicha sentencia el primer acto de aplicación de la norma combatida o la primera vez que se introduce la interpretación constitucional que se controvierte.⁶

⁵ Criterio que se refleja en la tesis 1a. XLIX/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 943, con número de registro digital: 164915, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESA INSTANCIA. DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN QUE DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS REALIZAN LAS AUTORIDADES RESPONSABLES. Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano terminal en materia de revisión de la constitucionalidad de leyes, tiene facultades para conocer del recurso de revisión contra sentencias que los Tribunales Colegiados de Circuito pronuncien en amparo directo, siempre que en esa instancia subsistan cuestiones propiamente constitucionales, las cuales no sólo comprenden los argumentos relativos a la confrontación de la norma ordinaria con la Ley Suprema, sino también aquellos en los que la afectación al quejoso no deriva de la norma expresamente establecida por el legislador, sino de aquella disposición surgida de la interpretación que lleva a cabo la autoridad responsable. Esto es, si el análisis de constitucionalidad de una ley atiende a dos premisas, por un lado, al parámetro de control que está integrado por el sentido y alcance de la disposición fundamental cuya transgresión se aduce y, por otro, a la disposición objeto de control que deriva de la interpretación de la norma expresa, es innegable que entre las cuestiones materia del recurso de revisión en amparo directo se encuentra la relativa a determinar si esa interpretación es o no contraria a la Ley Fundamental, condicionando a ese resultado la estimación o declaratoria de constitucionalidad, o bien, la desestimación y consecuente declaración de inconstitucionalidad de la disposición impugnada. Por tanto, cuando se presenta un problema en el que la inconstitucionalidad reclamada no deriva de la disposición expresa contenida en la norma jurídica combatida, sino de la interpretación en un caso concreto, es evidente que el examen de constitucionalidad no se ejecuta directamente sobre aquélla, sino respecto de la que emana del quehacer de las autoridades responsables."

⁶ Criterio que se refleja en la tesis 1a. XLII/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 871, con número de registro digital: 2014101, de rubro: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SUPUESTO EN EL QUE LA INTRODUCCIÓN DEL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO PUEDE DAR LUGAR POR EXCEPCIÓN A SU PROCEDENCIA."



Aplicación al caso concreto

- 25. Partiendo de las aclaraciones anteriores, como se adelantó, se estima que el recurso es procedente por dos razones interrelacionadas. A nuestro juicio, por un lado, el Tribunal Colegiado, *motu proprio*, realizó una interpretación directa del alcance de los derechos humanos de acceso a la justicia y de justa indemnización y, por otro lado, apoyado en dicha valoración constitucional, llevó a cabo una interpretación del contenido y alcance de los artículos 2086, 2087, 2088, 2109, 2112 y 2113 del Código Civil para el Estado de Sonora, que condicionó el examen de los conceptos de violación y dio lugar a determinar la improcedencia de la parte actora para reclamar los daños patrimoniales y negar la reparación del daño moral tratándose de la responsabilidad objetiva; lo cual permite que la interpretación constitucional emitida por el colegiado pueda ser traída a debate en el recurso de revisión, pues la hoy recurrente detentaba el carácter de tercero interesada y la sentencia de amparo es la primera ocasión en que le depara perjuicio tal interpretación constitucional.
- 27. Las razones del Tribunal Colegiado para haber otorgado la protección federal fue, en primer lugar, que la Sala responsable no había fundado y motivado adecuadamente su condena de daño moral de conformidad con los diferentes elementos previstos en el artículo 2087 del Código Civil para el Estado de Sonora. Y, en segundo lugar, se sostuvo que, atendiendo al contenido e historia legislativa de los artículos 2081 a 2088 (que regulan la responsabilidad por hecho ilícito) y de los artículos 2109 a 2114 (que regulan la responsabilidad objetiva) del referido código, debía determinarse que no era posible reparar los daños morales tratándose de la responsabilidad objetiva y que, de acuerdo a lo establecido específicamente en el artículo 2086, fracción I, las personas legitimadas para demandar la reparación del daño patrimonial por la muerte de una persona son primigeniamente los herederos de la víctima y, sólo a falta de éstos, los dependientes económicamente o con quienes convivía familiarmente.



- 28. Valorando holísticamente las consideraciones de la sentencia de amparo, se advierte que el Tribunal Colegiado realizó una interpretación directa de la Constitución: aunque no se expuso un análisis detallado de los derechos involucrados, al momento de declararse fundados los conceptos de violación, su decisión se fundamentó en cierto alcance de los derechos de acceso a la justicia y justa indemnización que le permitió llegar a las conclusiones recién detalladas. Es decir, para poder fallar la improcedencia de la reparación del daño moral y la falta de legitimación para demandar la reparación de los daños patrimoniales, el Tribunal Colegiado valoró de manera sustancial que tales determinaciones se encontraban respaldadas por la Constitución Federal; en específico, por el contenido y alcance de los derechos de acceso a la justicia y justa indemnización. A su parecer, implícitamente, nada de estos derechos impedía su conclusión.
- 29. Los Tribunales Colegiados son órganos de amparo cuya primordial función es la salvaguarda de la Constitución. Sus sentencias parten necesariamente de la preconcepción del contenido de los derechos involucrados; por ello, una decisión sobre la procedencia del daño moral y la legitimación para demandar la reparación de daños patrimoniales con motivo de la muerte de un familiar, implica una fijación de postura sobre lo que puede o no puede permitirse a la luz de los derechos de justa indemnización y acceso a la justicia.
- 30. Por su parte, atendiendo a esa misma lógica, de la sentencia de amparo también se advierte expresamente que el Tribunal Colegiado escogió un determinado sentido de los artículos 2086, 2087, 2088, 2109, 2112 y 2113 del Código Civil sonorense y esa fijación de contenido legal se hizo pues, a su juicio, era la única valoración posible; por lo que se considera que, para el órgano colegiado, esa determinación normativa era la única acorde a la Constitución, ya que de lo contrario no se entendería cómo puede respaldar una determinada interpretación que podría ser violatoria de derechos como el acceso a la justicia y la reparación integral.
- 31. En el recurso de revisión, María Teresa alega que esas interpretaciones sustentadas por el Tribunal Colegiado le deparan un perjuicio que se materializa desde la sentencia de amparo, toda vez que son interpretaciones violatorias del correcto alcance de diferentes derechos humanos (entre ellos, el acceso a la justicia y la justa indemnización) que, si no se revisan mediante el recurso de revisión, adquirirán la calidad de cosa juzgada y no podrán ser modificadas por la Sala de apelación.



- 32. Así las cosas, se insiste, esta Primera Sala llega a la convicción que nos encontramos ante cuestiones propiamente constitucionales porque el Tribunal Colegiado escogió una valoración de alcance normativo de los artículos 2086, 2087, 2088, 2109, 2112 y 2113 y, al hacerlo, **realizó una interpretación directa** de la Constitución al fijar el alcance de los derechos humanos a la justa indemnización y al acceso a la justicia. Supuestos que actualizan la procedencia del recurso conforme a las tesis y jurisprudencia citadas anteriormente.⁷
- 33. Ahora bien, aunado al cumplimiento de este primer paso formal, esta Corte estima que esta materia de constitucionalidad cumple a su vez con el criterio sustantivo de procedencia al ser un asunto que permitirá fijar un criterio de importancia y trascendencia. Es cierto que no es la primera vez que nos pronunciamos sobre los derechos de acceso a la justicia y justa indemnización en relación con la responsabilidad civil.
- 34. No obstante, la oportunidad que nos brinda el presente asunto es inmejorable para efectos de delinear los contornos internos de los derechos de acceso a la justicia y justa indemnización cuando se acciona una responsabilidad civil extracontractual objetiva y se demanda por parte de un familiar la reparación tanto de daños patrimoniales como de daños morales o inmateriales. Aspectos esenciales para otorgar seguridad jurídica en la aplicabilidad de la responsabi-

⁷ Sin que sea un impedimento para esta conclusión que el Tribunal Colegiado haya citado como fundamento de su decisión la tesis de jurisprudencia PC.V. J/26 C (10a.), emitida por el Pleno del Quinto Circuito, en la que justamente se falló que la responsabilidad civil objetiva en Sonora no abarca la indemnización por daño moral. El texto de esta jurisprudencia es el siguiente:

[&]quot;INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL. NO PROCEDE CUANDO SE TRATE DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA –RIESGO CREADO– (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA). De la historia legislativa del artículo 2087 del Código Civil para el Estado de Sonora, se advierte que fue voluntad del legislador establecer la indemnización por daño moral únicamente con motivo de un hecho u omisión ilícito, traducido en la conducta culpable de una persona que lesiona injustamente la esfera jurídica ajena, siempre que el daño se haya producido como consecuencia de la culpa o negligencia inexcusable de la víctima –responsabilidad civil subjetiva—, y no cuando se ejercita la acción de responsabilidad civil objetiva (riesgo creado), que se apoya en un elemento ajeno a la conducta, como lo es la utilización de un objeto peligroso por sí mismo.". (Tesis publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo II, noviembre de 2019, página 1393, con número de registro digital: 2021053). Precedente: Contradicción de tesis 3/2019. Unanimidad de seis votos. Lo anterior es así, dado que esta tesis de jurisprudencia del Pleno de Circuito no es vinculante para esta Suprema Corte y, aunque era obligatoria para el Tribunal Colegiado, el uso de un criterio obligatorio no demerita la existencia de una cuestión de constitucionalidad en la sentencia de amparo conforme a las reglas de procedencia de la constitución del amparo directo en revisión.



lidad civil extracontractual, pues dada la relevancia de los derechos que se encuentran en juego en la vida de las personas, resulta indispensable que esta Corte otorgue una respuesta desde la Constitución y no solamente a partir de las consideraciones de los legisladores estatales.

- 35. Consecuentemente, vistos conjuntamente, los temas a revisión serán:
- a) ¿Cuál es el alcance del derecho a la justa indemnización en torno a la responsabilidad extracontractual objetiva y si, a partir de tal alcance, es posible derivar de los artículos 2109 y 2112, en relación con los diversos 2086, 2087 y 2088 del Código Civil sonorense, que es improcedente la reparación del daño moral tratándose de la responsabilidad extracontractual objetiva? y,
- **b)** ¿Cuál es el contenido del derecho de acceso a la justicia y si, a partir de tal contenido, es posible interpretar del artículo 2086, fracción I, en relación con el artículo 2113 del referido código, que la legitimación para demandar la reparación del daño patrimonial corresponde primigeniamente a los herederos que se designen previamente mediante juicio sucesorio?
- 36. No es obstáculo para esta procedencia que esta Suprema Corte haya fallado el trece de enero de dos mil veintiuno el amparo directo en revisión 1585/2020, en el que sustancialmente se trató la misma temática. Esto es así, debido a que tal asunto no constituye jurisprudencia y, dada la reciente reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, la resolución del presente asunto servirá para constituir jurisprudencia por precedente.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

37. Como se señaló al inicio de esta ejecutoria, en contra de las sentencias que emitió el Tribunal Colegiado en las que concedió el amparo tanto a Sergio e Irma como a la empresa aseguradora, la actora María Teresa interpuso dos escritos de revisión. Aunque no son idénticos los agravios en ambos recursos, atendiendo de manera integral a la problemática inmersa desde el juicio ordinario, la apelación y las sentencias de amparo, y advirtiendo la causa de pedir de la hoy recurrente en el escrito de revisión que nos ocupa, se advierte que su planteamiento radica en que la interpretación realizada por el órgano de amparo da pie a una violación, entre otros, a los derechos a la justa indemnización y al acceso a la justicia.



- 38. Para la recurrente, la interpretación que se hace de los derechos a la justa indemnización y acceso a la justicia por parte del Tribunal Colegiado se aparta del adecuado contenido y alcance de dichos derechos que se prevén en la Constitución y en los tratados internacionales; lo que conlleva que, desde su punto de vista, resulta inconstitucional la interpretación sustentada en la sentencia de amparo (partiendo de esos derechos) de los artículos 2086, 2087, 2088, 2109, 2112 y 2113 del Código Civil para el Estado de Sonora (misma que permitió determinar la improcedencia de la reparación del daño moral en la responsabilidad extracontractual objetiva y la falta de legitimación en el juicio para demandar la reparación del daño patrimonial como hermana del fallecido).
- 39. Esta Primera Sala considera **parcialmente fundados** estos razonamientos. En suma, contrario a la posición del Tribunal Colegiado, el derecho a la reparación integral o justa indemnización implica que se busque que la persona que sufrió un daño provocado por otra persona (que no tiene la obligación de resentir) vuelva al estado en el que se encontraba o que se fije una indemnización por tal situación; lo cual engloba satisfacer necesariamente cualquier tipo de daño ocasionado, sea patrimonial o moral. Por su parte, el derecho de acceso a la justicia tiene como consecuencia que no puedan imponerse requisitos para presentar una acción que genere cargas desproporcionales en las personas que pretenden acceder a los tribunales, como puede ser la necesaria presentación de un juicio sucesorio para hacer valer una pretensión de responsabilidad civil extracontractual cuya razón de ser no es ejercer derechos que se transmiten *mortis causa*.
- 40. Así, para efectos de respetar el derecho humano a la reparación integral o justa indemnización reconocido en la Constitución y en diversos tratados internacionales, los artículos 2109 y 2112, en relación con los diversos 2086, 2087 y 2088 del Código Civil de Sonora **deben interpretarse** de conformidad con la Constitución en el sentido de que la reparación derivada de la responsabilidad extracontractual objetiva incluye la posibilidad de exigir la reparación de los daños morales. Además, de acuerdo con el correcto alcance del derecho de acceso a la justicia, el artículo 2086, fracción I, en relación con el artículo 2113 del referido código, **también debe interpretarse de conformidad** con la Constitución a fin de entender por "herederos" de la víctima a los familiares de éste, acotándose a las personas que por ley estarían llamados a la sucesión legítima del *de cujus*.



41. Para explicar a detalle estas conclusiones, siguiendo lo fallado en el citado **amparo directo en revisión 1585/2020**,8 el presente apartado se dividirá en dos apartados: en el primero se abordará la temática del daño moral y el derecho a la justa indemnización (A) y, en el segundo, lo relativo al acceso a la justicia y la legitimación para demandar la reparación del daño patrimonial por parte de los familiares de una persona fallecida (B).

A

Derecho a una justa indemnización y la prohibición de resarcir el daño moral causado por responsabilidad civil objetiva

42. Para dar respuesta a los agravios de la recurrente, el presente apartado se dividirá a su vez en cuatro secciones: en la primera se desarrolla el derecho humano a una indemnización justa y la reparación integral (A.1.); en la segunda se aludirá a las nociones más relevantes sobre la responsabilidad civil (A.2.); en la tercera se explicará en qué consisten los denominados daños morales (A.3.), y en la cuarta aplicaremos tales consideraciones al caso concreto (A.4.).

A.1.

Derecho humano a una justa indemnización o reparación integral

- 43. No es la primera ocasión que nos pronunciamos sobre el derecho a la reparación integral o justa indemnización. Esta Suprema Corte cuenta con una gran variedad de precedentes en los que hemos delimitado de manera exhaustiva el contenido y alcance de este derecho humano.
- 44. En primer lugar, debe retomarse el **amparo directo en revisión 5826/2015,**⁹ en el que se estableció el aspecto histórico sobre la reparación inte-

⁸ Fallado por esta Primera Sala el trece de enero de dos mil veintiuno por mayoría de cuatro votos de las Ministras y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá votó en contra, reservándose su derecho a formular voto particular. Del contenido de ese voto se advierte que consideraba que el recurso era improcedente, pues no se trataba de la primera aplicación en perjuicio de las normas del Código Civil sonorense.

⁹ Resuelto el ocho de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



gral del daño. En éste, se indicó que desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos diecisiete y hasta el dos mil, no existió noción textual alguna de "reparación del daño"; de modo que su regulación fue objeto exclusivamente de la legislación secundaria. Sin embargo, cambió dicha situación pues:

- (i) El veintiuno de septiembre de dos mil se publicó en el Diario Oficial de la Federación ("D.O.F.") un decreto que introdujo en el texto del artículo 20 constitucional un apartado B, en el que se estableció un elenco mínimo de derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de delitos, uno de los cuales era el reconocimiento de la facultad de solicitar una reparación del daño;
- (ii) El decreto publicado en el D.O.F. el catorce de junio de dos mil dos reformó el artículo 113 constitucional para adicionarle un segundo párrafo, de acuerdo con el cual la responsabilidad del Estado por su actividad administrativa irregular es objetiva y directa y da lugar al pago de una indemnización a favor de la persona que haya resentido el daño; 10
- (iii) Con motivo de la reforma constitucional en materia procesal penal publicada en el D.O.F. el dieciocho de junio de dos mil ocho, el catálogo de derechos antes mencionado formó parte del apartado C del artículo 20 constitucional e incluyó el reconocimiento, en la fracción VII, del derecho de las víctimas u ofendidos a impugnar determinaciones del Ministerio Público que afecten su derecho a obtener una reparación del daño; y,
- (iv) El veintinueve de julio de dos mil diez se publicó en el D.O.F. un decreto mediante el cual se introdujo en la Constitución el fundamento de las acciones colectivas, dejando a la legislación secundaria la regulación de los mecanismos de reparación del daño.
- 45. Así, se puso de manifiesto que, en todos estos supuestos, la legislación secundaria desarrolló el contenido de las reparaciones o de la indemnización bajo una base eminentemente civil y con un contenido apoyado principalmente en la

¹⁰ A partir de la reforma publicada en el D.O.F. el 27 de mayo de 2015, dicho precepto pasó a ser el último párrafo del artículo 109 constitucional.



teoría de las obligaciones. Empero, la situación cambió sustancialmente a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el diez de junio de dos mil once; esto, toda vez que se incluyó en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional un catálogo con las obligaciones genéricas y los deberes específicos del Estado mexicano en materia de derechos humanos, en el cual se reconoció la *reparación por violaciones a derechos humanos*.

46. Para entender las implicaciones del concepto de "reparación" en el Texto Constitucional, en el precedente se retomó el proceso legislativo de la reforma y se puso de manifiesto que se valoró la "reparación de violaciones a derechos humanos" como un derecho de las víctimas que comprende medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, no repetición e indemnización; esto, en el entendido a la luz del derecho internacional de los derechos humanos como reparación integral del daño en casos de violaciones a derechos humanos.

47. Por ello, luego de relatar algunos antecedentes del concepto en cuestión, se evidenció que si bien el concepto de reparación integral surgió en el Sistema Universal, fue en el interamericano donde ha alcanzado su máximo desarrollo. En ese sentido, se indicó que, en dicho Sistema, el derecho a una reparación se desprende principalmente de los artículos 2 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, señalado lo anterior, se hizo un recuento histórico breve del artículo 63.1, en el que se destacó que:

"[E]I proyecto de Convención elaborado en 1959 por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos y los dos proyectos aportados por Uruguay y Chile en 1965, propusieron replicar el esquema previsto en el modelo europeo. A diferencia de estas propuestas, durante la Conferencia de San José de 1969, la delegación guatemalteca propuso tres conceptos sobre los cuales se redactó la versión definitiva del actual artículo 63 de la Convención Americana: (i) reparar de las consecuencias de la violación; (ii) garantizar al lesionado en el goce de sus derechos o libertades afectados; y (iii) pagar una indemnización. 11 Así, resulta evidente que las delegaciones participantes en la aprobación del Pacto de

¹¹ Sergio García Ramírez, "Reparaciones de fuente internacional", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, coords., *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 175.



San José reconocieron la necesidad de consagrar un concepto de reparación que fuese más allá de una simple indemnización.

"No obstante, a pesar de que la Convención Americana se suscribió en 1969, no fue sino hasta el 10 de septiembre de 1993, con motivo de la sentencia de reparaciones dictada en el *Caso Aloboetoe y otros Vs. Surinam*, que la Corte Interamericana empezó el desarrollo del concepto de reparación integral, pues en sus tres sentencias anteriores sólo había ordenado como reparación el pago de indemnizaciones. Esta sentencia se emitió dos meses después de la publicación del primer informe del relator Theo van Boven. A partir de ese momento, el tribunal interamericano ha desarrollado de manera contundente el concepto."

- 48. Tomando en cuenta lo anterior, se recalcó que, a partir de ese momento, fue claro el cambio de paradigma para entender los derechos humanos y cómo es que el reconocimiento de su función objetiva implica un entendimiento de su transversalidad en todas las relaciones reguladas por el derecho; lo que a su vez conlleva un necesario replanteamiento de múltiples figuras que habían permanecido incólumes durante décadas.
- 49. Destacándose que el cambio inició en el propio Texto Constitucional con la procedencia de la reparación en materia penal, administrativa y de acciones colectivas, pero que también se empezó a desarrollar cuando en ciertas materias como la civil y laboral, se detectó que podían presentarse casos cuyo tema de fondo implicaba la violación de derechos humanos, que debían repararse en términos del artículo 1o. constitucional; de ahí que se comenzó a revisar el alcance del nuevo concepto de reparación integral en cada materia, tomando como base que en el fondo se trata de una violación de derechos humanos.
- 50. Ahora bien, por lo que hace a esto último y respecto al ámbito civil, otro de los precedentes más relevantes es el **amparo directo en revisión 1068/2011,**¹² en el que esta Primera Sala destacó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado los criterios relativos a la naturaleza y alcances de la

¹² Fallado el 19 de octubre de 2011, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



obligación de reparar¹³ y, dentro de éstos, el concepto de daño inmaterial y los supuestos en que corresponde indemnizarlo¹⁴ atendiendo al daño causado.

51. Tal como se explicó en el precedente, una "justa indemnización" o "indemnización integral" <u>implica volver las cosas al estado en que se encontraban, el restablecimiento de la situación anterior y, de no ser esto posible, establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados al surgir el deber de reparar; de de esa forma, la reparación debe, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido.</u>

52. Para justificar lo anterior, en el precedente esta Sala retomó la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del derecho de reparación y se indicó que <u>el daño causado es el que determina</u>

¹³ Cfr. Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, No. 184, párrafo 214. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205, párrafos 446 y 447. Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, No. 209, párrafo 327. Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de Agosto de 2010. Serie C, No. 215, párrafos 220 y 221. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párrafo 203, y Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220. párrafos 208 y 209.

¹⁴ Ese tribunal ha establecido que el daño inmaterial "puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia". Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C No. 215, párrafo 289. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, No. 216, párrafo 275 y Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220, párrafo 255.

¹⁵ Cfr. Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205. párrafos 450 y 451.

¹⁶ Cfr. Corte Permanente de Justicia Internacional, caso Chorzów, PCIJ reports, Ser. A, núm. 17, 1928, p. y 4.



la indemnización, y que las reparaciones consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Asimismo, que su naturaleza y su monto dependen del nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. 17 Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores. 18

- 53. Bajo esa lógica, se aludió al documento "Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones" aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de febrero de dos mil ocho, y se indicó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la reparación adecuada del daño sufrido debe concretizarse mediante medidas individuales tendientes a restituir e indemnizar.
- 54. Asimismo, se retomaron los principios y directrices de la Organización de las Naciones Unidas¹⁹ en los que se establece la obligación de los Estados de *respetar*, *asegurar que se respeten* y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y que hay diversos alcances como *proporcionar a las víctimas una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido* –en lo que interesa– en las formas de *restitución e indemnización*. Posteriormente, se señaló que:
- La *restitución*, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior.

¹⁷ Cfr. Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205. párrafo 447. Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C, No. 215, párrafo 221; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, No. 216. párrafo 204, y Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, No. 220. párrafo 209.

¹⁸ Cfr. Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, No. 205, párrafos 450 y 451.

¹⁹ El dieciséis de diciembre de dos mil cinco aprobó la Resolución 60/147.



- La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, atendiendo a: (a) el daño físico o mental, (b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales, (c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante, (d) los perjuicios morales; y, (e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales; y,
- La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.
- 55. En este mismo precedente, se puso especial énfasis en que la jurisprudencia de la Corte Interamericana relativa a los alcances de la obligación de reparación integral ha sido desarrollada atendiendo principalmente a las violaciones de derechos humanos perpetradas por los Estados, sus órganos o funcionarios, pero que lo anterior no significaba que la vulneración a los derechos fundamentales de los gobernados, realizada por particulares, estuviera permitida.
- 56. En ese sentido, se especificó que si se entendiera lo contrario, se haría nugatorio el respeto a los derechos humanos de los gobernados, así como la obligación que el artículo 1o. de la Constitución Federal y los tratados internacionales que imponen a los órganos del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar la eficacia de los derechos humanos. Por ello, se consideró que al Estado le corresponde tomar las medidas necesarias para asegurarse de que cualquier violación a los derechos fundamentales de los gobernados, ocasionada por particulares, sea reparada por el causante del daño.
- 57. Consecuentemente, se delimitó que <u>el derecho a una indemnización</u> <u>integral es un derecho sustantivo, cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados</u> y que <u>no debe restringirse en forma innecesaria, salvo en función de una finalidad constitucionalmente válida que persiga el bienestar general.</u> De estas consideraciones surgió el siguiente criterio:

"DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA IN-DEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE. El derecho citado es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, por lo que



no debe restringirse innecesariamente. Ahora bien, atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorque un resarcimiento adecuado. En ese sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios. Así, el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Por otro lado, una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada; esto es, una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad."20

58. Por su parte, complementando lo anterior y como se señaló en el citado amparo directo en revisión 5826/2015, resulta importante resaltar que la reparación tiene una doble dimensión: (i) por un lado se entiende como un deber específico del Estado que forma parte de la obligación de garantizar los derechos humanos; y, (ii) por otro lado constituye un auténtico derecho fundamental de carácter sustantivo.

59. Partiendo de esa base, en el precedente se sostuvo que el incumplimiento a cualesquiera obligaciones necesarias para la adecuada tutela de los derechos humanos (entendida como género), hace surgir para la parte responsable

²⁰ Tesis 1a./J. 31/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 752, con número de registro digital: 2014098.



de la violación una nueva obligación, subsidiaria, de reparar las consecuencias de la infracción; incluso, el énfasis en la necesidad de <u>reparar un daño ha dejado de ponerse en el repudio de una conducta individual considerada antijurídica, para ubicarse en el impacto multidimensional de un hecho lesivo, incluyendo, tanto el sufrimiento de la víctima como la cadena de impactos negativos desatada por un hecho.</u>

- 60. De igual manera, se precisó que una violación a derechos humanos debe valorarse a partir del principio de indivisibilidad porque para entender el hecho victimizante (como la privación de la vida), no debe revisarse sólo la gravedad del daño, sino el impacto que pudo tener en otros derechos. La vulneración a un derecho humano suele traer la transgresión de otros derechos; lo cual exige que el órgano jurisdiccional identifique todas las consecuencias del hecho generador del daño, pues sólo así pueden identificarse las medidas que serán necesarias para reparar el daño.
- 61. La reparación de una violación a derechos humanos tiene como finalidad intentar regresar las cosas al estado que guardaban antes del hecho victimizante, lo cual exige la contención de las consecuencias generadas y su eventual eliminación o, en caso de no ser ésta posible, su disminución. Esto implica un enfoque simultáneo en el que se busque la reparación de cada uno de los derechos afectados.

A.2. Nociones sobre la responsabilidad civil

- 62. Ahora bien, de acuerdo con la doctrina reiterada de esta Suprema Corte, cuando se habla de responsabilidad civil se refiere a la obligación que tienen las personas de reparar los daños y perjuicios causados a otra, con motivo de una acción u omisión que deriva del incumplimiento de un contrato o de un deber de cuidado.
- 63. En el derecho civil se reconocen dos tipos de responsabilidad jurídica: contractual y extracontractual. En la contradicción de tesis 93/2011,²¹ esta Primera

²¹ Fallada el veintiséis de octubre de dos mil once, por mayoría de cuatro votos en cuanto a la competencia, de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia,



Sala expuso que tratándose de la responsabilidad contractual las partes están vinculadas con anterioridad al hecho productor de la responsabilidad por el acuerdo de voluntades; en cambio, en la responsabilidad extracontractual, el vínculo nace por la realización de los hechos dañosos. Así, la responsabilidad contractual emana de un acuerdo de voluntades que ha sido transgredido por alguna de las partes, en tanto que la responsabilidad extracontractual deriva del incumplimiento del deber genérico de no afectar a terceros.

64. Por su parte, en el amparo directo en revisión 4555/2013,²² esta Primera Sala señaló que la responsabilidad civil extracontractual puede ser de naturaleza objetiva o subjetiva. Es de naturaleza subjetiva cuando deriva de un hecho ilícito, el cual requiere para su configuración de tres elementos: que provenga de una conducta antijurídica, **culpable** y dañosa.²³ Por el contrario, la responsabilidad civil objetiva deriva del uso de **objetos peligrosos** que crean un estado de riesgo para los demás, independientemente de que la conducta del agente no haya sido culposa y de que no haya obrado ilícitamente. La responsabilidad objetiva *se apoya en un elemento ajeno a la conducta*, como lo es la utilización de un objeto peligroso por sí mismo.

Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente (ponente) Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y por unanimidad de votos respecto al fondo del asunto

²² Fallado el veintiséis de marzo de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos. El Ministro José Ramón Cossío Díaz se reservó su derecho a formular voto concurrente.

²³ Resulta aplicable la tesis: 1a. Ll/2014 (10a.), Décima Época, registro digital: 2005532, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, de rubro y texto: "HECHO ILÍCITO. SU DEFINICIÓN. La doctrina ha sostenido que la configuración del hecho ilícito requiere de tres elementos: una conducta antijurídica, culpable y dañosa. Así, se entiende por una conducta antijurídica, aquella que es contraria a derecho, ya sea porque viole una disposición jurídica, o el deber jurídico de respetar el derecho ajeno. Asimismo, obra con culpa o falta quien causa un daño a otro sin derecho; dicha culpa o falta se traduce en no conducirse como es debido, esto es, una conducta culposa es aquella proveniente de la negligencia o falta de cuidado. Finalmente, el daño es una pérdida o menoscabo que puede ser material o extrapatrimonial; de ahí que desde un punto de vista económico, el daño es la pérdida o menoscabo que una persona sufre en su patrimonio, y el perjuicio es la privación de la ganancia lícita a la que tenía derecho. Por su parte, el daño o perjuicio extrapatrimonial (también conocido como daño moral) es la pérdida o menoscabo que sufre una persona en su integridad física o psíquica, en sus sentimientos, afecciones, honor o reputación. En conclusión, un hecho ilícito puede definirse como la conducta culpable de una persona que lesiona injustamente la esfera jurídica ajena."



- 65. Se indicó que esta regulación tiene sus orígenes en la Revolución Industrial.²⁴ Una vez que se introdujeron las máquinas en los centros de trabajo, se empezaron a ocasionar diversos accidentes en los que los trabajadores resultaban lesionados; sin embargo, la carga de la prueba para el trabajador era muy difícil, pues tenía que probar la culpa de su patrón, cuando la mayoría de los accidentes se originaban por casos fortuitos, lo que ocasionaba que el trabajador se quedara sin una indemnización.
- 66. Lo anterior dio lugar a la responsabilidad civil objetiva o por riesgo creado, la cual busca eliminar la imputabilidad del hecho que causa daños a la culpa de su autor. En la responsabilidad objetiva, la noción de riesgo remplaza a la de culpa del agente como fuente de la obligación.
- 67. Bajo ese tenor, se precisó que para que exista responsabilidad objetiva, en principio, sólo es necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:
- a) El uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas;
 - b) La existencia de un daño; y,
- c) La causalidad entre el hecho descrito en el inciso a) y el daño referido en el inciso b).
- 68. Se indicó que la doctrina ha desarrollado razones diversas para justificar que el patrimonio del agente que usa aparatos o mecanismos peligrosos por sí mismos, sea el que responda por el daño causado, aun obrando lícitamente, y sin culpa o negligencia de su parte. Entre otras, se citan las siguientes:
- El agente que utiliza el mecanismo es quien se beneficia del mismo. Por regla general, percibe algún lucro o beneficio económico;

²⁴ Borja Soriano, Manuel, "Teoría General de las Obligaciones", Editorial Porrúa, 12a. Edición, México, 1991, p. 348 y siguientes.



- Por regla general, dichos aparatos son costosos, por tanto, quien los adquiere o emplea tiene una situación más afortunada y podrá más fácilmente sufrir la pérdida, o tiene la posibilidad o, incluso, la obligación, de asegurarse contra las consecuencias de su responsabilidad;
- Por estar en contacto con el objeto peligroso más frecuentemente, y conocer su forma de utilización, tiene más posibilidades de evitar el accidente;
- Pone en riesgo a la sociedad con el uso del mecanismo, y es aplicable el principio de solidaridad en el reparto de las pérdidas.²⁵

A.3. Daño moral

- 69. El daño moral es un tema ampliamente debatido en la academia, en el derecho nacional y en el derecho comparado. Se ha discutido sobre su definición, su dificultad probatoria, sus vías de prueba, su monto indemnizatorio, entre otras tantas cuestiones. La jurisprudencia de esta Suprema Corte no es la excepción.
- 70. Ya desde la Quinta Época hemos emitido criterios para delimitar el alcance de su conceptualización o la procedencia de su indemnización en ciertos supuestos. Sin embargo, en los últimos años, nuestra jurisprudencia ha sido particularmente copiosa. Cada día esta Corte se enfrenta más a casos en donde se nos solicita pronunciarnos sobre, por ejemplo, la forma en que deben valorarse los parámetros de cuantificación, si es posible o no establecer topes indemnizatorios, cómo se configura tal tipo de daño en materias específicas como la sanitaria o en la propiedad industrial.
- 71. Sin ánimos de hacer una relatoría exhaustiva sobre la totalidad de nuestros precedentes, es posible afirmar que la base de nuestra actual doctrina se encuentra plasmada en las sentencias de los **amparos directos 8/2012, 30/2013** y 31/2013, fallados respectivamente el cuatro de julio de dos mil doce y el vein-

²⁵ Ibídem. Páginas 350 a 359. Rojina Villegas, Rafael, Derecho Civil Mexicano, Tomo Quinto, Volumen II, Obligaciones, Editorial Porrúa, México, 1985, pp. 67-80.



tiséis de febrero de dos mil catorce. Dicha doctrina se basa en las siguientes consideraciones.

- 72. Como punta de lanza en nuestra jurisprudencia, en el **amparo directo 30/2013**, esta Primera Sala manifestó explícitamente que en la responsabilidad civil extracontractual se pueden causar daños patrimoniales o denominados materiales; sin embargo, también se señaló que existen otro tipo de afectaciones no pecuniarias a las que se les ha otorgado derecho a la reparación: los aludidos daños morales o inmateriales.
- 73. Al respecto, aunque existen diferentes corrientes de opinión en torno al concepto de daño moral,²⁶ se considera que nuestra tradición jurídica se adhiere a aquella que considera que **el daño moral se determina por el carácter extrapatrimonial de la afectación**; la cual puede tratarse de la lesión a un derecho o a un simple bien o interés de carácter no pecuniario.²⁷
- 74. El propio legislador ha sostenido que existen afectaciones a los sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que tienen los demás

²⁶ De acuerdo con Pizarro, Ramón Daniel, *Daño moral. Prevención. Reparación. Punición. El daño moral en las diversas ramas del derecho,* 2a. edición, Buenos Aires, Hammurabi, 2004, existen diferentes concepciones del daño moral, a saber: 1. Aquellas que lo definen por exclusión del daño patrimonial (así, el daño moral es todo daño no patrimonial). 2. Aquellas que identifican el carácter del daño con el tipo del derecho vulnerado. 3. Aquellas que definen el daño moral como afectación a intereses no patrimoniales, la cual puede derivar de la vulneración a un derecho patrimonial o extrapatrimonial, y 4. Aquella que identifica el daño moral con la consecuencia de la acción que causa el detrimento. En este último caso, el daño ya no se identifica con la sola lesión a un derecho extrapatrimonial (visión 2), o a un interés que es presupuesto de aquél (visión 3), sino que es la consecuencia perjudicial o menoscabo que se desprende de la aludida lesión.

²⁷ Mazeaud, Henry, Mazeaud, León y Tunc, André, *Tratado teórico práctico de la responsabilidad civil delictual y contractual*, Buenos Aires, Ejea, 1977, ts 1-l y 3-l. Savatier, René, *Traité de la responsabilité civile en droit francais*, 2a. ed., Paris, 1951. Laloy, H., *Traité practique de la responsabilité civile*, 5a. ed., París, 1955. Brebbia, Roberto H., *El daño moral*, Rosario, Orbir, 1967. Acuña Anzorena, Arturo, *La reparación del agravio moral en el Código Civil*, LL, 16-536. Saloas, Acdeel E., *La reparación del daño moral*, JA, 1942-III-47, secc. doctrina. Iribarne, Héctor P., "De la conceptualización del daño moral como lesión a derechos extrapatrimoniales de la víctima a la mitigación de sus penurias concretas en el ámbito de la responsabilidad civil", en *La responsabilidad*, homenaje al profesor Isidoro H. Goldenberg, Alterini, Atilio A., López Cabana, Roberto M. (dirs.), Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995.



sobre la persona (véase, por ejemplo, lo previsto en el artículo 1916 del Código Civil Federal, que regula el régimen del daño moral en el orden federal). Tales intereses, si bien pueden provenir de la vulneración a derechos no patrimoniales, no necesariamente se identifican con éstos.

75. Asimismo, la doctrina mexicana ha evidenciado que dicha postura es la prevista en nuestro ordenamiento jurídico. Por mencionar algunos autores que comparten tal visión, Rojina Villegas señala, por ejemplo, que el daño moral es toda lesión sufrida por la víctima en sus valores espirituales: honor, honra, sentimientos y afecciones, la cual admite una indemnización equitativa.²⁸ Borja Soriano también acepta la actualización de un daño moral cuando se afectan, por una parte, los intereses que hieren a un individuo en su honor, su reputación, su consideración; y, por otra parte, los que hieren a un individuo en sus afectos.²⁹

76. Consecuentemente, esta Primera Sala ha considerado que **la conceptualización del daño moral centra su objeto y contenido en los intereses no patrimoniales o espirituales que pueden verse afectados.**³⁰ De ahí que las angustias, las aflicciones, las humillaciones, el padecimiento o el dolor constituyen daños a la moral en tanto son afectaciones a intereses no patrimoniales. El daño moral consiste pues en la lesión a un interés de carácter extrapatrimonial, que es a su vez presupuesto de un derecho.³¹ Por ello, resulta adecuado definir al

²⁸ Rojina Villegas, Rafael, "Teoría General de las obligaciones", tomo III, en *Compendio de Derecho Civil*, 21a. edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 301.

²⁹ Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, 20a. edición, México, Editorial Porrúa, 2006, p.371.

³⁰ Pizarro, Ob. cit., p. 34.

³¹ Se adhieren a esta idea central, aunque con importantes matices diferenciales: De Cupis, *El daño*, trad. de la 2a. edición italiana por Ángel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch, 1975. Alpa, Guido, *La persona. Tra cittadinanza e mercato*, Milán, Feltrinelli, 1992. Perfetti, M., *Prospettive di una interpretazione dell'art. 2059 C.C.*, en "Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile", 1978. Visitine, Giovanna, *il danno ingiusto*, en "Rivista Crítica di Diritto Privatto", nov. 1987. Zannoni, Eduardo A., *El daño en la responsabilidad civil*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1987. Bueres, Alberto J., *El daño moral y su conexión con las lesiones a la estética, a la sique, a la vida de relación y a la persona en general*, "Revista de Derecho Privado y Comunitario", Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1992, n 1. Vázquez Ferreyra, Roberto "Los presupuestos de la responsabilidad profesional", en *Las responsabilidades profesionales*, La Plata, Platense, 1992. Stiglitz, Gabriel, Echevesti, Carlos A., en *Responsabilidad civil*, Mosset Iturraspe (dir.), Buenos Aires, Hammurabi, 1992.



daño moral como la lesión a un derecho o interés no patrimonial (o espiritual) que es presupuesto de un derecho subjetivo.

77. Ahora bien, atendiendo a esa lógica, y retomando las consideraciones del amparo directo 8/2012,³² es posible advertir ciertas características que cabe la pena resaltar del daño moral, las cuales son: (i) hay tipos de daño moral de acuerdo al interés afectado; (ii) el daño moral puede tener consecuencias patrimoniales y extrapatrimoniales, así como consecuencias presentes y futuras; (iii) el daño moral es independiente del daño material y puede darse, tanto por responsabilidad contractual como extracontractual; y, (iv) para ser indemnizable el daño debe ser cierto y personal, el cual debe ser probado (pero no necesariamente a través de pruebas directas).

(i) Tipos de daño moral de acuerdo con el interés afectado

78. Por lo que hace al primer aspecto, tal cual lo sostuvo explícitamente esta Primera Sala en el *amparo directo* 8/2012, el daño moral puede clasificarse de acuerdo con el carácter del interés afectado. De modo que, en nuestro ordenamiento jurídico se plantea una distinción del tratamiento de la responsabilidad por daño al patrimonio moral, dependiendo de su carácter.³³ En efecto se puede sostener que el daño moral es un género el cual a su vez se divide en tres especies; a saber: daño al honor, daños estéticos y daños a los sentimientos.

79. El daño al honor o el daño a la parte social del patrimonio moral, como se le conoce en la doctrina,³⁴ se entiende como aquellas afectaciones a una persona en su vida privada, su honor o su propia imagen. Por su parte, el daño

³² Resuelto el cuatro de julio de dos mil doce, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). El Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votó en contra.

³³ Amparo directo 8/2012, resuelto el 4 de julio de 2012, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). El Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votó en contra, p. 27.

³⁴ Mazeaud Henri y Mazeaud León, *Elementos de la Responsabilidad Civil. Perjuicio, Culpa y Relación de Causalidad*, Bogotá, Leyer Editorial, 2005, pp. 65-66 y Borja Soriano, Ob. cit., p. 371.



estético causa un daño moral al damnificado, mortificándolo, como consecuencia de la pérdida de su normalidad y armonía corporal.³⁵ Por último, los *daños a los sentimientos* o a la parte afectiva del patrimonio moral, como se les ha denominado en la doctrina,³⁶ hieren a un individuo en sus afectos. Esta especie de daño moral se encuentra regulada en el artículo 1916 del Código Civil Federal.

(ii) Consecuencias del daño moral

80. Adicionalmente, la conceptualización de daño moral antes apuntada permite distinguir entre el daño en sentido amplio (la lesión a un derecho o un interés extrapatrimonial) y el daño en sentido estricto (sus consecuencias o perjuicios). Así, una cosa sería el interés afectado (daño moral en sentido amplio) y, otra, las consecuencias que la afectación produce (los perjuicios causados por ese daño).

81. Así, no es exacto que la lesión a un derecho extrapatrimonial arroje necesariamente un daño en estricto sentido de esa misma índole "la realidad demuestra que, por lo general, un menoscabo de aquella naturaleza (v.gr., lesión a la integridad sicofísica de una persona) puede generar además del daño moral, también uno de carácter patrimonial (si, por ejemplo, repercute sobre la aptitud productiva del damnificado produciendo una disminución de sus ingresos). Inversamente, es posible que la lesión a derechos patrimoniales sea susceptible de causar, al mismo tiempo, no sólo un daño patrimonial sino también de carácter moral (incumplimiento de un contrato de transporte que frustra las vacaciones o el viaje de luna de miel del acreedor)."37

82. Por tanto, resulta acertado calificar al daño moral como la afectación a un derecho o interés de índole no patrimonial, el cual puede producir, tanto consecuencias extrapatrimoniales como patrimoniales. No debe confundirse el daño en sentido amplio con las consecuencias/perjuicios que éste puede generar, es decir, con el daño en sentido estricto, que puede ser tanto patrimonial como extrapatrimonial.

³⁵ Pizarro, Ob. cit., p. 557.

³⁶ Mazeaud, Ob. cit., pp. 65-66 y Borja Soriano, Ob. cit., p. 371

³⁷ Pizarro, Ob. cit. 35.



- 83. Ahora, por otro lado, el daño moral también tiene dos tipos de proyecciones: presentes y futuras.³⁸ En todas ellas el Juez debe valorar no sólo el daño actual, sino también el futuro.³⁹ Por ende, además del carácter económico o extraeconómico de las consecuencias derivadas del daño moral en sentido amplio, éstas también pueden distinguirse de acuerdo al momento en el que se materializan.
- 84. Así, el daño (en sentido estricto) es *actual* cuando éste se encuentra ya producido al momento de dictarse sentencia. Este daño comprende todas las pérdidas efectivamente sufridas, tanto materiales como extrapatrimoniales (en estas últimas entrarían los desembolsos realizados en atención del daño). Por otra parte, el daño futuro es aquel que todavía no se ha producido al dictarse sentencia, pero se presenta como una *previsible* prolongación o agravación de un daño actual, o como un nuevo menoscabo futuro, derivado de una situación del hecho actual. Para que el daño futuro pueda dar lugar a una reparación, "la probabilidad de que el beneficio ocurriera debe ser real y seria, y no una mera ilusión o conjetura de la mente del damnificado". 41
- 85. En síntesis, un acto puede afectar derechos o intereses patrimoniales o extrapatrimoniales, en el segundo caso estaremos ante un daño moral. Dicho daño en sentido amplio, tiene tanto consecuencias/perjuicios patrimoniales como extrapatrimoniales, los cuales a su vez pueden ser consecuencias presentes o futuras.

(iii) El daño moral es autónomo al daño material y procede por responsabilidad contractual y extracontractual

86. Por otro lado, tal como se sostuvo en los precedentes citados al inicio de esta sección, esta Primera Sala considera que la acción de reparación de daño moral puede demandarse autónomamente a las reclamaciones de respon-

³⁸ Ibíd. 126. "piénsese por ejemplo en ciertos detrimentos que se proyectan en el tiempo en forma continuada (v.gr., ceguera, pérdida de la posibilidad de caminar, impotencia sexual, etc.)."

³⁹ Zannoni, Ob. cit. p. 73. "Existe pérdida de chance cuando se frustra una oportunidad de obtener un beneficio, o de evitar un menoscabo de índole patrimonial o espiritual."

⁴⁰ Pizarro, Ob. cit. 123.

⁴¹ Mazeaud y Tunc, Ob. cit. p. 312.



sabilidad donde se aleguen daños patrimoniales/materiales. En otras palabras, no es una acción dependiente del denominado daño patrimonial.

(iv) Particularidades del daño y su prueba

- 87. Por último, debe destacarse que el daño moral para ser indemnizable debe ser **cierto y personal.** El daño es cierto cuando cualitativamente resulta constatable su existencia, a pesar de que no sea posible determinar su cuantía con exactitud;⁴² por lo que no puede tratarse de un daño moral eventual o meramente hipotético. Consideración que no afecta la distinción entre daños actuales y futuros. Un daño hipotético no se asimila a un daño futuro.
- 88. De igual manera, el **daño moral es personal**, lo que quiere decir que sólo la persona que sufre la afectación (de manera directa o indirecta) puede reclamar su resarcimiento. El daño es **directo** cuando el titular del interés afectado es la propia persona que sufre el ilícito e **indirecto** cuando la afectación invocada por una persona (a su esfera extrapatrimonial) tiene su origen en la lesión a bienes patrimoniales o extrapatrimoniales de un tercero⁴³ (por ejemplo, cuando una madre demanda su propio daño moral ante la muerte de su hijo).
- 89. Siendo necesario abundar, tal como se hizo en los referidos amparos directos 30/2013 y 31/2013 (páginas 87 y 88 del engrose), que, **por regla general**, **el daño moral debe ser probado al ser un elemento constitutivo de la pretensión de los actores.** Sin embargo, **tal regla no implica que el daño moral deba ser forzosamente probado por pruebas directas.** El daño puede acreditarse indirectamente (lo cual es lo más común por la naturaleza de los intereses involucrados); a saber, el Juez puede inferir, a través de los hechos probados, el daño moral causado.
- 90. Por ejemplo, en el orden federal, el Código de Procedimientos Civiles permite la prueba indirecta a través de las presunciones legales y humanas. Así, como se afirmó en los referidos precedentes, existe la posibilidad de que ciertos daños morales sean presumidos ante la dificultad de probar tal tipo de daño moral

⁴² Pizarro, Op. cit., pp. 122-123

⁴³ lbídem, p. 134.



relacionado con intereses extrapatrimoniales; lo que quiere decir que bastará probar el evento lesivo y el carácter del actor para que opere la presunción y el daño moral se tenga por probado⁴⁴ y, consecuentemente, será el demandado quien deberá desahogar pruebas para revertir la presunción de la existencia del daño

A.4. Estudio del caso concreto

- 91. Dicho todo lo anterior, como se anticipó, la parte recurrente refuta la interpretación directa que realizó el Tribunal Colegiado del derecho a la justa indemnización y, con ello, sostiene que resulta inconstitucional la determinación adoptada sobre los artículos 2109 y 2112, en relación con los diversos 2086, 2087 y 2088, todos del Código Civil sonorense, por violar precisamente el correcto alcance del derecho a la justa reparación. Consecuentemente, señala que debe corregirse esa interpretación constitucional y, en su caso, realizar una interpretación conforme de los referidos artículos para contemplar que la responsabilidad extracontractual objetiva engloba los daños morales.
- 92. Esta Primera Sala **coincide sustancialmente** con esta postura. Es incorrecta la interpretación constitucional directa realizada en la sentencia de amparo y, a partir de ello, inadecuada la conclusión legal sobre el daño moral y la responsabilidad civil objetiva.
- 93. Para justificar lo anterior, de inicio, debe darse cuenta de los artículos más relevantes que regulan la responsabilidad civil extracontractual en el Estado de Sonora (negritas añadidas):

"Capítulo VI. "De las obligaciones que nacen de los hechos ilícitos

"Artículo 2081. Todo hecho del hombre ejecutado con dolo, culpa, negligencia, falta de previsión o de cuidado, que cause daño a otro, obliga a su autor a reparar dicho daño.

⁴⁴ Pizarro, Ob. cit., p. 626.



"Para los efectos de este artículo, se considera que obra con culpa el que procede en contra de la ley o de las buenas costumbres, causando daño a otro.

"No existirá la obligación de reparar el daño, cuando se demuestre que éste se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusables de la víctima. ..."

"Artículo 2086. <u>La reparación del daño debe consistir en el restable-cimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago total de los daños y perjuicios de orden patrimonial y moral.</u>

"La valorización de tales daños y perjuicios se hará por el Juez, condenando al pago de una reparación total en los casos de daño a las cosas.

"Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte o incapacidad total, parcial o temporal para el trabajo, la indemnización de orden patrimonial consistirá en el pago de una pensión mensual, que se calculará en los siguientes términos:

"I. Si el daño origina la muerte de la víctima, la pensión mensual será equivalente al sueldo o utilidad que estaba percibiendo en el último año, conforme al promedio que resulte. Tendrán derecho a esta pensión los herederos de la víctima, excepto el Estado; a falta de ellos, quienes hubieren dependido económicamente de la víctima; en su defecto aquellos de quienes ésta dependía económicamente, o con quienes convivía familiarmente;

"II. Si no fuere posible determinar dicho sueldo o utilidad, éste se calculará por peritos tomando en cuenta las capacidades y aptitudes de la víctima en relación con su profesión, oficio, trabajo o índole de la actividad a que normalmente se había dedicado. Si los peritos carecen de bases suficientes para fundar su opinión, lo mismo que en el caso de que la víctima no disfrutara sueldo, salario o desarrollare actividad alguna, la pensión se calculará sobre la base del salario mínimo legal;

"III. Si el daño origina una incapacidad total permanente para el trabajo, se aplicarán las reglas anteriores para indemnizar a la víctima con una pensión vita-



licia, que se cubrirá por prestaciones mensuales cuyo monto será regulado en los términos de las fracciones I y II;

"IV. Los interesados en el caso de muerte de la víctima, recibirán la pensión mensual indicada en las fracciones I y II, durante el término probable de vida que hubiere correspondido a la citada víctima, según su edad y que determinará el Juez. En el caso de que todos los beneficiarios mueran antes de dicho término, la pensión se extinguirá con la muerte del último. Corresponderá a la sucesión, representada por el albacea, exigir y recibir la indemnización mencionada, o a los beneficiarios si no hubiere albacea; si habiéndolo, éste se negare a intentar la acción, o si hubiere concluido el juicio sucesorio; y,

"V. Si el daño originare una incapacidad temporal, bien sea total o parcial, la indemnización será regulada atendiendo a las reglas especificadas en las fracciones I, II y III, debiendo determinarse por peritos el tiempo de la incapacidad y el grado de la misma, a efecto de que el Juez establezca la duración de la pensión y el monto de ella, según que la incapacidad fuera total o parcial."

"Artículo 2087. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afecto, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, prestigio o aspecto físico. Se presumirá que existe daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

"En ningún caso se considerarán ofensas al honor las opiniones desfavorables de la crítica literaria, artística, histórica, científica o profesional. Tampoco se considerarán ofensivas las opiniones desfavorables realizadas en cumplimiento de un deber o ejerciendo un derecho cuando el modo de proceder o la falta de reserva no tenga un propósito ofensivo.

"Cuando un hecho u omisión ilícito produzca un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material.

"El monto de la indemnización lo determinará el Juez, tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.



"En el caso de que la afectación sufrida por la víctima sea en su integridad física y la lesión que esto le origine no la imposibilite total o parcialmente para el trabajo, el Juez fijará el importe del daño moral, tomando en cuenta, además de lo previsto en el párrafo anterior, si la parte lesionada es o no visible, así como el sexo, edad y condiciones de la persona.

"Una vez acreditado el daño moral, a petición de la víctima y con cargo al responsable, el Juez podrá ordenar la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el Juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

"Sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones legales, estarán sujetos a la reparación del daño moral de acuerdo a lo establecido por este ordenamiento y, por lo tanto, las conductas descritas se considerarán como hechos ilícitos:

"I. El que comunique a una o más personas la imputación que se hace a otra persona física o moral, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien; y,

"II. Al que ofenda el honor, ataque la vida privada o la imagen propia de una persona.

"La reproducción fiel de información no da lugar al daño moral, aun en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna persona, pues no constituye una responsabilidad para el que difunde dicha información, siempre y cuando en dicha reproducción se cite la fuente de donde se obtuvo.

"La acción de reparación del daño moral no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.



"La indemnización por daño moral es independiente de la patrimonial y se decretará aun cuando ésta no exista."

"Artículo 2088. Sumando las indemnizaciones por daño patrimonial y por daño moral, cuando el riesgo no ocasione la muerte, pero sí lesiones que produzcan incapacidad total o parcial permanente, podrá cambiar el Juez la pensión vitalicia en pensión temporal, por el lapso que estime prudente y sin sobrepasar el posible importe de la vitalicia, a fin de reeducar o readaptar a la víctima a formas de trabajo adecuadas a los defectos que le hubiere causado el riesgo sufrido. Es de interés público el cumplimiento de este precepto, tratándose de menores. ..."

"Capítulo VII "De la responsabilidad objetiva o riesgo creado

"Artículo 2109. Cuando una persona utilice como poseedor originario, derivado o simple detentador, mecanismos, instrumentos, aparatos, cosas o substancias, peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente o no exista culpa de su parte, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima. ..."

"Artículo 2112. El monto de la reparación del daño en los casos a que se refieren los artículos de este capítulo se fijará en las dos terceras partes de la cantidad que resulte aplicando las bases establecidas en el artículo 2086. Cuando el daño se cause por empresas de servicios públicos, el monto de la reparación del daño será la mitad del que se fija en el artículo mencionado."

94. En los artículos transcritos del **capítulo VI** se establece: la definición de responsabilidad civil subjetiva, culpa y la excepción a la regla general en este caso (artículo 2081); la fijación de lo que consiste la reparación del daño, que en un principio se ve la restitución y si no es posible la compensación; la forma en que se debe calcular una pensión mensual cuando el daño produce la muerte o la incapacidad total o parcial para el trabajo, así como las personas que tienen



derecho a reclamar dicha pensión en caso de muerte y el momento en que se extingue ésta (artículo 2086); la definición de daño moral, las excepciones, quién tiene obligación de repararlo, cómo se calcula la indemnización, el daño moral causado por ejercicio de las libertades de expresión e información, la restricción de transmisión y la autonomía de la indemnización por daño moral (artículo 2087); la temporalidad de las indemnizaciones por daño material y moral en caso de incapacidad total o parcial permanente (artículo 2088).

- 95. Por lo que hace a las normas del **capítulo VII**, se prevé cuándo se debe responder por riesgo creado y la excepción (artículo 2109); <u>la fijación del monto de la reparación tomando en cuenta las bases establecidas en el artículo 2086</u>, y el caso específico de empresas de servicios públicos (artículo 2112).
- 96. Atendiendo a estos contenidos y a los conceptos de violación de la demanda de amparo, el Tribunal Colegiado afirmó lo siguiente:
- La responsabilidad civil objetiva debe repararse tomando en cuenta el artículo 2109, en el entendido que implica elementos y sujetos que son diferentes a los que se prevén en el artículo 2087; este último establece que el daño moral existe cuando un hecho u omisión ilícitos ocurren, lo que contradice la configuración de la responsabilidad civil objetiva.
- De conformidad con el proceso legislativo, se destaca que el legislador excluyó el daño moral para el caso de responsabilidad civil objetiva. Lo anterior, ya que en el caso de responsabilidad civil subjetiva, debe haber una reparación total que incluya aspectos patrimoniales y extrapatrimoniales; en cambio, para el caso de la responsabilidad objetiva, debe haber una reparación parcial en la que se comparte el riesgo, puesto que en la comisión del daño no hubo una conducta ilícita.
- La remisión del artículo 2112 al diverso 2086 no tiene el alcance de hacer procedente el pago de la indemnización por daño moral en caso de responsabilidad civil objetiva; simplemente, la remisión se hace para las bases de cuantificación del daño patrimonial.
- El hecho que el artículo 2088 tuviera el vocablo "riesgo", no puede asociarse con la responsabilidad civil objetiva porque contraviene la voluntad del legislador.



97. Siendo un elemento importante para la toma de su decisión el proceso legislativo del Congreso Local que dio origen a la redacción actual del Código; especialmente, en la parte que se alude a los artículos 2086 y 2087:

"El artículo 2081 amplía el concepto restringido que sobre hechos ilícitos proporciona el Código del Distrito, ya que no basta decir que tales hechos son los que se ejecutan en contra de la ley o de las buenas costumbres, sino que es preciso incluir en general a los que se realizan con dolo, culpa, negligencia, falta de previsión o de cuidado, por virtud de los cuales se cause daño a otro.

"Se reglamentan en capítulos diversos las obligaciones nacidas de hechos ilícitos y de responsabilidad objetiva, ya que en este último caso se parte de la hipótesis de que no existe dolo o culpa, fundándose la obligación de reparar el daño en el uso de cosas peligrosas.

"En el artículo 2086 se fijan reglas para cuantificar la indemnización, distinguiéndose la reparación total en el caso de daño a las cosas y la compensatoria o por equivalente, cuando se lesione a las personas.

"Para el caso de muerte de la víctima, o en la hipótesis de incapacidad de la misma para el trabajo, se establecieron bases que logran, dentro de lo posible, la compensación adecuada. En esta materia se consideró que el criterio seguido por el Código del Distrito, en su reforma al artículo 1915, es inadecuado y contrario a la equidad; pues además de que se equiparan desde el punto de vista de la indemnización los casos de responsabilidad objetiva y de responsabilidad por hechos ilícitos, lo cual es jurídicamente injustificado, se establecen reparaciones extremadamente reducidas, siguiendo las normas de la Ley Federal del Trabajo, sin tomar en cuenta de que se trata de situaciones jurídicas totalmente distintas. Además, se olvida que en el caso de hecho ilícito, debe haber una reparación total, como sanción estricta, debido a la culpa o dolo.

"En cambio, en el caso de responsabilidad objetiva, la reparación debe ser parcial, compartiéndose el riesgo; supuesto que se parte de la base de que en la comisión del daño no hubo actuación ilícita, sino simplemente el empleo de cosas o mecanismos peligrosos, que, a la vez, debe distinguirse el caso de las empresas o particulares que prestan servicios de utilidad general,



empleando tales cosas o mecanismos, de aquel otro en que no existe ese beneficio colectivo, para establecer una mayor responsabilidad en esta última hipótesis.

"Se resuelve, asimismo, quién tiene derecho a reclamar la reparación del daño en el caso de muerte de la víctima, a cuyo efecto se concede esta acción a los herederos de la misma, exceptuando al Estado, y a falta de ello a los que hubieren dependido económicamente de la víctima. En defecto de uno y otros, a aquellos de quienes la misma dependía o con quienes convivía familiarmente. Las razones que fundan tales reglas son las siguientes: existiendo herederos, éstos deben ser preferidos por ser tal solución la más adecuada conforme a nuestro sistema hereditario, y porque, además, se trata de una indemnización de carácter patrimonial transmisible por herencia, aunque la víctima muera instantáneamente, dado que desde el punto de vista jurídico siempre es posible distinguir entre la lesión mortal que se infiera en vida del sujeto y la consecuencia o efecto que produce la misma muerte. Como la reparación se establece en atención al daño causado, el cual se infiere en vida de la víctima basta un instante para considerar que el derecho a la indemnización entró a su patrimonio y, por consiguiente, que fue (sic) objeto de transmisión hereditaria, y aun cuando es cierto que la reparación se determina tomando en cuenta la muerte de la víctima, no debe olvidarse que el derecho de ésta comprende no sólo los daños causados por la lesión, sino aquellos otros que necesariamente deben causarse como consecuencia directa e inmediata de la misma. Es decir, el ofendido tiene en el momento preciso en que recibe la lesión mortal, el derecho no sólo de reclamar el daño causado por esa lesión, sino el que necesariamente va a sobrevenir y, por tanto, transmite a sus herederos la acción correspondiente.

"A falta de herederos, se otorga el derecho a los que dependían económicamente de la víctima, por razones de equidad. Se excluye al Estado por el mismo motivo, pues de lo contrario éste sería llamado a suceder, lo que evidentemente sería ajeno al fin de reparación del daño.

"El criterio de la dependencia económica no debe prevalecer en el derecho civil sobre el sistema hereditario, pues en verdad tal dependencia es un simple hecho que hasta ahora no se ha reconocido como fuente de obligaciones y



derechos ni, menos un (sic), como causa de transmisión de los mismos a título universal o particular.

"Se estableció que el que cause un daño, aun cuando se trate de incapaces o de irresponsables, debe repararlo, pues no es justo que él sufra las consecuencias del acto de otro, solamente porque éste al obrar no incurrió en responsabilidad por falta de discernimiento. Por lo que atañe a los empleados públicos, se le impuso al Estado la obligación subsidiaria de responder de los daños por ellos causados en el ejercicio de sus funciones.

"También en esta materia se hizo aplicación de la doctrina del no abuso del derecho, estableciéndose que cuando al ejercitar un derecho se causa daño a otro hay obligación de indemnizarlo, si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar el daño, sin utilidad para el titular del derecho."

98. En síntesis, atendiendo al texto, a su sistematicidad y al proceso legislativo de los artículos 2109 y 2112, en relación con los diversos 2086, 2087 y 2088, el Tribunal Colegiado escogió un determinado sentido normativo de dichos preceptos consistente en que las víctimas o perjudicados de un evento de responsabilidad civil objetiva sólo tienen la posibilidad de reclamar la indemnización por daño patrimonial, no así por daño moral; lo anterior, toda vez que ésta sólo es procedente para casos de responsabilidad civil subjetiva al estar presente un hecho ilícito.

99. Sin que el derecho a la justa indemnización fuera un impedimento para adoptar tal determinación. A su juicio, las víctimas o perjudicados, independientemente del daño moral que hayan sufrido, únicamente tienen el derecho a reclamar el que se haya causado en lo patrimonial por ser lícita la actividad y porque entonces se tiene que compartir el daño.

100. Siendo importante aclarar que, se dice que se "escogió" dicho alcance normativo, pues del texto de esas normas no existe dicha limitación de manera expresa, pero para el colegiado era la única determinación normativa posible conforme a sus pautas interpretativas. Es decir, la restricción del daño moral fue producto de la interpretación (funcional, sistemática y teleológica) realizada por el tribunal, la cual se basó en que la regulación del daño moral se encuentra en



el capítulo de la responsabilidad de los hechos ilícitos y que el legislador tuvo como objetivo que en la responsabilidad objetiva se compartiera el riesgo al no concurrir una actividad ilícita.⁴⁵

101. Ahora, como se adelantó, la pregunta relevante que presenta este caso es si esa decisión del Tribunal Colegiado realmente es acorde a la Constitución; en concreto, si su determinación más bien se apartó o no del contenido del derecho humano a la justa indemnización o reparación integral. **Nuestra respuesta es contraria a la adoptada en la sentencia de amparo:** las interpretaciones sustentadas por el Tribunal Colegiado contradicen los alcances de nuestra jurisprudencia en materia de justa indemnización.

102. Al respecto, en principio, cabe señalar que la decisión que tomó el Tribunal Colegiado no es una postura carente de ejemplos en otras latitudes. En el derecho comparado han existido sistemas jurídicos precursores de la responsabilidad civil extracontractual que han excluido el daño moral del régimen de responsabilidad objetiva. A saber, previo a una importante reforma en dos mil dos, el Código Civil alemán (§§ 832 y ss. BGB) tendía a excluir la indemnización del daño moral en la responsabilidad objetiva. 46

103. No obstante lo anterior, contrario a la posición que implicó el Tribunal Colegiado, esta Primera Sala quiere ser enfática en que el derecho a la justa indemnización o reparación integral, tal como se encuentra reconocido en nuestro ordenamiento constitucional, no permite limitar de manera genera-

⁴⁵ Tan fue una determinación que escogió el tribunal, que atendiendo al texto de las normas y al proceso legislativo, existe la posibilidad incluso semántica y sistemática de haber adoptado otra posición. De la parte del proceso legislativo que refirió el tribunal no hay una referencia explícita sobre que la limitación a la indemnización en la responsabilidad objetiva obedece a excluir el daño moral. Por el contrario, bien pudo afirmarse que lo detallado por el legislador buscaba más bien una limitación al monto de la indemnización que pudiera resultar de ese régimen de responsabilidad objetiva (indemnización parcial, pero compuesta por daños patrimoniales y morales), tal como el Congreso lo detalló en el diverso artículo 2112, no así al tipo de daño a ser satisfecho.

⁴⁶ Situación que cambió con la reforma que entró en vigor el primero de agosto de dos mil dos, en la que se reconoce con carácter general la indemnización del daño moral derivado de una lesión corporal, a la salud, a la libertad o autodeterminación sexual, sin distinguir entre regímenes de responsabilidad por culpa u objetiva. Para mayor explicación sobre distintos ordenamientos donde se limita el daño moral, véase, Martín Casals, Miquel y Solé Feliú, Josep, "Capítulo 31. El Daño Moral", en *Derecho Privado Europeo*, Constitución y Leyes-CODEX, 2003, pp. 859 y 860.



lizada y de antemano las tipologías de daños que pueden repararse como consecuencia de la actividad de otra persona.

104. El derecho humano reconocido en la Constitución a una justa indemnización implica volver las cosas al estado en que se encontraban (el restablecimiento de la situación anterior) y, de no ser posible, establecer una indemnización como compensación por los daños ocasionados; asimismo, la reparación debe, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias de la fuente del daño y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad si el acto no hubiera acontecido.

105. Con la reforma del artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el reconocimiento del derecho a una justa indemnización en toda su dimensión, los principios y objetivos de ésta permean en el ordenamiento mexicano, incluido el aspecto civil y la relación entre particulares (los derechos humanos irradian en la relación entre particulares). Así, es sustancial comprender que en atención al derecho de reparación, el daño causado es el que determina la indemnización y que las reparaciones son las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. No son los tipos de regímenes de responsabilidad los que necesariamente condicionan los daños que se pueden sufrir.

106. Sobre estos aspectos, no se pasa por alto la inquietud (jurisprudencial comparada o doctrinaria) consistente en que la responsabilidad extracontractual objetiva regula conductas *inherentemente lícitas*, *pero riesgosas*; por lo cual, se dice, es debatible que tenga que repararse todo tipo de daños cuando el propio ordenamiento jurídico permite dicha actividad y no se violó ningún deber de cuidado.⁴⁷

⁴⁷ Esta propia posición es debatida en la doctrina. Algunos autores han considerado que la responsabilidad objetiva es una mera extensión de la culpa (Weinrib, Ernest, *The idea of Private Law*, Harvard University Press, 1995, Cambridge, pp. 188-190) o que más bien la culpa es el factor de atribución principal de toda responsabilidad civil y la responsabilidad objetiva una excepción justificada (Orgaz, Alfredo, *La culpa (actos ilícitos)*, Lerner, Córdoba, 1970, pp. 27-28). Incluso, también se ha dicho que toda responsabilidad es objetiva y que la culpa es una forma particular de causación (Epstein, Richard, "A Theory of Strict Liability", en *Journal of Legal Studies*, núm. 2, pp. 151-204). Visiones que no han sido respaldadas en México por las diferentes legislaciones que regulan la responsabilidad objetiva.



- 107. Al respecto, en primer lugar, debe señalarse que no toda conducta riesgosa regulada mediante la responsabilidad civil objetiva cumple con deberes de cuidado. Por ejemplo, en Sonora, conducir un automóvil a una alta velocidad en desatención de las normas de tránsito, implica también la violación de un deber de cuidado; sólo que el legislador decidió abarcar tal supuesto mediante la responsabilidad objetiva.
- 108. Por otro lado, el que la responsabilidad objetiva abarque en algunas ocasiones a conductas inherentemente lícitas, no tiene como resultado necesario que las consecuencias que surgen de la interacción de personas que se ven involucradas en esas conductas sean irrelevantes para el ordenamiento jurídico. Algunas de esas consecuencias pueden ser negativas para una de las partes que la sufre, por lo que para esta Primera Sala esa persona no tiene el deber de soportar dicha afectación (causada por la actividad riesgosa) cuando la misma es **injustificada**, por más lícita que sea la actividad del dañador.
- 109. Existe pues en nuestro ordenamiento jurídico el deber de no dañar y el correlativo derecho a no ser dañado, así como el derecho a ser compensado por los perjuicios causados y el deber de reparar los perjuicios que se causen;⁴⁸ derechos y deberes que son aplicables, tanto para el régimen de la responsabilidad civil subjetiva como la objetiva.
- 110. Sin que estos deberes o derechos sean *absolutos*. Se insiste, sólo surgen cuando la afectación que sufre una persona es injustificada, y ese supuesto se actualiza cuando la persona afectada sufrió una violación (conforme a las reglas y principios del ordenamiento jurídico para que se dé esa violación) de cierto derecho humano (como, por ejemplo, el de propiedad, vida, salud, integridad física o emocional, etcétera) por conductas dolosas, no diligentes a partir de un determinado deber de cuidado o por conductas inherentemente riesgosas reguladas por el legislador.
- 111. El fundamento axiológico de esos derechos y deberes de indemnidad es justo la protección de ciertos derechos humanos (propiedad, vida, salud,

⁴⁸ Sobre la importante discusión doctrinaria sobre la existencia o no de derechos y deberes de no dañar y de ser compensado, *véase*, entre otros, Papayannis, Diego M., *Comprensión y justificación de la responsabilidad extracontractual*, Marcial Pons, Madrid, 2014, p. 317 y ss.



integridad física o emocional, etcétera), en correlación con el derecho humano a la reparación integral. Como destacamos, el derecho a la reparación integral es un auténtico derecho fundamental de carácter sustantivo, que debe valorarse a partir del principio de indivisibilidad respecto a otros derechos humanos.

112. A nuestro juicio, conforme a nuestro modelo constitucional que irradia incluso las conductas entre los particulares, la necesidad de reparar un daño ha dejado de ponerse en el repudio de una conducta individual considerada *antijurídica*, para ubicarse en el *impacto multidimensional* de un hecho lesivo, incluyendo, tanto el sufrimiento de la víctima como la cadena de impactos negativos desatada por un hecho. La reparación intenta regresar las cosas al estado que guardaban antes del hecho victimizante, lo cual exige la contención de las consecuencias generadas y su eventual eliminación o, en caso de no ser ésta posible, su disminución. Esto implica un enfoque simultáneo en el que se busque la reparación de cada uno de los derechos afectados.

113. Por ello, tratándose de la regulación de conductas mediante el régimen de responsabilidad objetiva, por más lícita que pueda ser una conducta, si una persona ejerciendo su plan de vida llevó a cabo una actividad riesgosa, no puede esperar que la persona que se vio afectada por esa actividad sea quien solvente los perjuicios materiales o los inmateriales que esa conducta causó (se aceptaría con ello que una persona puede ser instrumento de otra). Al final de cuentas, el afectado por la conducta de otro fue el que vio disminuido de manera *injustificada* el goce/ejercicio de sus derechos a la propiedad, vida, salud, integridad física o emocional, etcétera.

114. Sin que lo anterior signifique, se reitera, que toda y cada una de las consecuencias de una conducta de una persona frente a otra deba ser reparada civilmente. Eso haría la vida prácticamente inviable. Sólo ciertas afectaciones son relevantes para el ordenamiento en atención a la importancia y grado de afectación del derecho o interés jurídicamente protegido; lo cual, es especialmente trascendente tratándose del daño moral, pues aunque cada persona tiene una autoridad epistémica exclusiva respecto a su dolor o emociones, no toda molestia o incomodidad en torno a los sentimientos, emociones u honor será relevante para el ordenamiento jurídico a efectos de exigirse su reparación.



- 115. Con esto se evita caer en una tautología. El derecho humano a la justa indemnización conlleva precisamente una reparación integral del daño; pero sólo de aquel daño resarcible; el cual dependerá de la valoración que se haga de la existencia de un derecho o interés jurídicamente protegido y de los perjuicios patrimoniales o extrapatrimoniales que efectivamente se causen.
- 116. Así las cosas, en resumen, para esta Primera Sala, la elección por parte del legislador de un régimen de responsabilidad civil extracontractual no puede condicionar de antemano el tipo de daños que pueden ser reclamados ni los tipos de perjuicios a incluir, bajo una idea preconcebida de lo que debe o puede repararse según dicho sistema. Eso sería darle mayor importancia al sistema de responsabilidad civil como institución jurídica que a los derechos involucrados. Más bien, no puede perderse de vista que lo que busca la implementación de un régimen de responsabilidad civil extracontractual (basado en la culpa o en la denominada responsabilidad estricta –responsabilidad objetiva–) es respetar y proteger los derechos humanos de las personas, haciendo valer sus respectivos derechos y deberes a no ser dañado y a no dañar y a ser reparado o a reparar integralmente.
- 117. Consecuentemente, más que la especificación de los tipos de daños que se pueden reclamar, la selección de un determinado régimen de responsabilidad tiene como uno de sus principales objetivos idear las condiciones idóneas para que se respeten y protejan los diferentes derechos de las personas. Por ejemplo, distinguiendo las actividades riesgosas que, por su propia naturaleza, se considera que pueden poner en entredicho los derechos de las personas (como la propiedad, vida, salud o integridad física o emocional, etcétera), de aquellas conductas que al no detentar esas características requieren de un aspecto subjetivo que obligue a dicha persona a respetar el derecho de otra persona a no ser dañada y a, en su caso, a reparar el daño que causó de manera injustificada, a fin de salvaguardar los derechos humanos que se vieron trastocados.
- 118. Incluso, y esto es un debate en la doctrina contemporánea, esa selección de régimen tiene implicaciones que no se ven a primera vista: como cuál es el nivel de precauciones que deben entonces tomar todas las personas para no dañar o para no sufrir un daño (ese nivel de precaución varía si se trata de responsabilidad subjetiva u objetiva); o cuál es el mejor régimen para efectos de que



cierto grupo pueda hacer valer de manera efectiva sus derechos que fueron injustificadamente transgredidos y, por ende, su derecho a la reparación integral.⁴⁹

119. Debiéndose resaltar que todo lo anterior no significa que el derecho a la justa indemnización o reparación integral, como derecho sustantivo, no pueda ser regulado por el legislador o, incluso, que dicha regulación tenga cierto carácter restrictivo. Como lo hemos afirmado reiteradamente: ningún derecho humano es absoluto; por lo que, inclusive, se ha discutido si partiendo de la premisa de que inicialmente debe repararse todo tipo de daño (sea patrimonial o moral), cabría o no entonces una regulación, por ejemplo, del quantum de la respectiva indemnización dependiendo si se trata de responsabilidad civil subjetiva u objetiva o la manera en que debe ser satisfecha la indemnización que corresponda. Regulaciones que, en su caso, al poderse valorar como una restricción al derecho de acceso a la justicia, deben sujetarse al test de proporcionalidad, para verificar su finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. 50

120. Ahora bien, en atención a lo recién expuesto, se advierte claramente lo alejado de la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado respecto al contenido y alcance del derecho a la reparación integral y, por ende, porqué

⁴⁹ Las reglas de responsabilidad civil distribuyen la forma de ejercer derechos; en particular, las reglas procesales o las reglas que establecen requisitos para interponer una acción. Por ende, la doctrina ha mencionado que cuando existe información asimétrica, un régimen de responsabilidad objetiva es mucho más ventajoso procesalmente que uno basado en la culpa; por lo que la doctrina ha sostenido que este debe utilizarse cuando la mayoría de los posibles afectados está en una situación de clara desventaja frente al dañador. Para un estudio exhaustivo sobre esta interesante discusión, véase, Keren-Paz, Tsachi, *Derecho de daños, igualdad y justicia distributiva*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

⁵⁰ Esta Primera Sala cuenta con una gran diversidad de precedentes en donde se ha explicado y aplicado dicho estándar. En concreto, el criterio se refleja en las tesis CCLXIII/2016 (10a.), CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), a. CCLXV/2016 (10a.) y 1a. CCLXXII/2016 (10a.), emitidas por la Primera Sala, publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, páginas 915, 902, 911, 914 y 894, con números de registro digital: 2013156, 2013143, 2013152, 2013154 y 2013136, de rubros: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.", "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.", "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.", "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." y "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA MEDIDA DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



resulta incorrecta la determinación que se tomó sobre el daño moral en el caso concreto. En particular, es posible apreciar que los citados artículos 2109 y 2112, en relación con los diversos 2086, 2087 y 2088 del Código Civil para el Estado de Sonora admiten, al menos, dos interpretaciones posibles:

- a) La primera radica en que la responsabilidad objetiva, al ser un régimen de responsabilidad por actividades lícitas pero riesgosas, no engloba los daños morales, pues éstos únicamente se actualizan como consecuencia de hechos ilícitos que se configuran a través de la responsabilidad extracontractual subjetiva. Esto, pues el daño moral se encuentra regulado únicamente en el capítulo de los hechos ilícitos y el legislador pretendió generar una reparación parcial en el régimen objetivo al no violarse un deber de cuidado, tal como se advierte de los artículos 2109 y 2112.
- b) La segunda consiste en que el daño moral es la lesión a un derecho o interés no patrimonial (o espiritual) que es presupuesto de un derecho subjetivo; por lo que es un tipo de daño que forma parte del régimen de responsabilidad extracontractual objetiva, ya que en este régimen se responde por *todo* daño causado, con independencia de la ausencia del elemento subjetivo o del deber de cuidado; incluyendo los que deriven tanto de daños patrimoniales como morales. Esto, pues en los artículos 2109 y 2112 se dice que en la responsabilidad objetiva se está obligado a responder del "daño que se cause" (sin ninguna limitación al tipo de daño) y para el monto de la reparación se remite a las bases del artículo 2086, y no hay nada en los artículos 2086, 2087 y 2088 que fije el daño moral a la violación de un deber de cuidado: simplemente se dice que este tipo de daño es una afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afecto, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, prestigio o aspecto físico, lo cual se puede originar por actividades lícitas pero riesgosas.
- 121. A nuestro parecer, dado que estas interpretaciones implican una modulación a los derechos involucrados en el régimen de responsabilidad civil, tanto de los dañadores como de los que resienten el daño (pues dependiendo de que se escoja una u otra, se da pie a cierto nivel de reparación), se estima que únicamente la segunda interpretación supera un examen de constitucionalidad mediante un test de proporcionalidad. La primera interpretación –que fue la sustentada por el Tribunal Colegiado— ni siquiera supera la primera grada del estándar de proporcionalidad.



- 122. A saber, si se adopta la **primera interpretación**, la única finalidad del legislador es fijar indemnizaciones por responsabilidad civil extracontractual a partir de la conducta del responsable. Lo anterior no sólo no tiene sustento constitucional, sino además, se contraviene la obligación del Estado mexicano respecto de proteger el derecho a una justa indemnización.
- 123. En efecto, como se subrayó con anterioridad, el derecho a una justa indemnización busca volver las cosas al estado en que se encontraban o al menos fijar una compensación, de forma que el daño que se causó es el que determina la indemnización; sin embargo, bajo esta interpretación, el legislador no fija la indemnización correspondiente en atención a lo que realmente puede acontecer al momento que se incurre en responsabilidad civil extracontractual; más bien, aun antes de que se genere el evento dañoso y sin que se tengan que atender a las circunstancias particulares, decide que el elemento que determina la procedencia para la reparación del daño depende del aspecto interno del responsable.
- 124. Así, en el afán de distinguir la responsabilidad civil subjetiva de la objetiva, se estima que quien actúa con culpa debe reparar integralmente a la víctima, pero quien lo hace por usar un objeto peligroso (haya empleado toda la diligencia debida para operar el objeto o no) sólo debe hacerlo parcialmente; olvidándose de que los sistemas indemnizatorios, aun cuando acontecen entre privados, deben formularse a la luz del derecho a una justa indemnización y, en consecuencia, a partir de los daños que efectivamente fueron causados.
- 125. En todo caso, no se considera que el aspecto subjetivo sea irrelevante, sino que éste debe tomarse en cuenta al momento de estudiar las particularidades del caso y fijar el monto que corresponde de indemnización; lo que sin duda no puede acontecer es que se restrinja de forma absoluta y previa la procedencia de la indemnización por daños patrimoniales o extrapatrimoniales para matizar a quien no actúa con culpa, pues esto debe reflejarse en la cantidad de indemnización y no en la procedencia. Pensar en el sentido opuesto, sería permitir que las víctimas soporten un daño aun cuando no han participado en la generación del mismo ni tienen beneficio por el uso del objeto peligroso.
- 126. Es cierto que la doctrina civil –la gran mayoría escrita mucho antes de la reforma constitucional de dos mil once en materia de derechos humanos–



refiere que aun cuando la responsabilidad civil objetiva implica el uso de objetos peligrosos que ponen en riesgo a todas las personas, pero no se llega al grado de prohibir dicha actividad por considerarla ilícita, sino que se permite o tolera porque implica un beneficio para la sociedad; sin embargo, no por ello puede concluirse que, en efecto, la víctima tenga un beneficio económico por el uso del objeto peligroso, al grado que tenga un riesgo compartido como si contribuyera en la generación del daño y tenga que soportarlo.

- 127. Es decir, se debe entender que hay una conformidad para efecto de que el uso de objetos peligrosos no implique una actividad ilícita, pero no tiene el alcance de ser un eximente de responsabilidad. Todo lo anterior evidencia la falta de adecuación constitucional de la primera interpretación legal referida.
- 128. Ahora, tratándose de la **segunda interpretación referida**, esta Primera Sala llega a la convicción de que valorando en ese sentido las disposiciones normativas se trata entonces de una medida legislativa consistente con el alcance del derecho a la justa indemnización, que es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.
- 129. Por un lado, como bien lo señaló la parte recurrente, la remisión hecha en el capítulo de responsabilidad civil objetiva al capítulo de hecho ilícito debe entenderse en su totalidad, para efecto de que se tenga derecho a la indemnización por daño patrimonial, así como por daño moral. Esto, pues el artículo 2112 establece que "el monto de la reparación del daño en los casos a que se refieren los artículos de este capítulo se fijará en las dos terceras partes de la cantidad que resulte aplicando las bases establecidas en el artículo 2086." Además, el artículo 2086 dispone que "la reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago total de los daños y perjuicios de orden patrimonial y moral."
- 130. Por su parte, el artículo 2112 ordena, para fijar el monto de la reparación del daño en caso de responsabilidad civil objetiva, aplicar las bases establecidas en el artículo 2086 y, en el artículo 2109, tras describir las actividades riesgosas, el legislador sonorense señala explícitamente que la respectiva persona estará "obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente o no exista culpa de su parte".



- 131. En ese sentido, cabe entender que las bases a las que se refiere el artículo 2112 incluyen el primer párrafo del artículo 2086, que abarca la posibilidad de exigir la reparación por daño moral y no sólo la remisión al párrafo tercero y sus fracciones que se refieren a la procedencia de una pensión mensual para el caso de muerte de la víctima o incapacidad total o parcial permanente. Y que cuando el artículo 2109 alude al daño que se cause, engloba a cualquier tipo de daño. A su vez, a nuestro parecer, cuando en el procedimiento legislativo se dice que en el caso de la responsabilidad objetiva, la reparación debe ser parcial, no buscaba limitar ese régimen a los daños patrimoniales, sino era la justificación para lo previsto en el artículo 2112 en el que se dice que el quantum de la indemnización (sobre el cual no adelantamos criterio sobre su regularidad constitucional), corresponde a las dos terceras partes de la cantidad que resulte aplicando las bases establecidas en el artículo 2086.
- 132. Esta interpretación, se insiste, supera un examen de proporcionalidad. En principio, tiene como finalidad proteger los derechos humanos afectados (propiedad, vida, salud, integridad, etcétera) con motivo de una conducta de una persona que incide de forma injustificada la esfera jurídica de otra, así como la protección entonces del propio derecho humano a la reparación integral ante los daños causados con motivo de esa violación de derechos; esto, estableciendo un régimen de responsabilidad que se activa cuando ciertas actividades ponen en entredicho el goce y ejercicio de los referidos derechos, por su propia naturaleza como riesgosas.
- 133. La medida legislativa es idónea y cumple adecuadamente también con dicha finalidad, sin que existan alternativas igualmente idóneas. Un régimen de responsabilidad objetiva que abarca cualquier tipo de daño (patrimonial o moral), busca proteger los aludidos derechos y deberes y lo hace a partir de un modelo que no requiere de un elemento subjetivo. Pretender que sea necesaria la culpa en cualquier modelo de responsabilidad, como medida igualmente idónea, sería no entender la diferencia que existe entre conductas que no generan riesgos inherentes de aquellas que por su propia naturaleza son riesgosas o peligrosas; lo que justifica que el legislador las diferencie ante su potencialidad para afectar los derechos humanos de las posibles víctimas.
- 134. Finalmente, es una medida legislativa proporcional en sentido estricto, toda vez que es cierto que la aceptación de un régimen de responsabilidad



extracontractual objetiva que incluye daños patrimoniales como morales incide, de alguna manera, en los derechos de las personas que generaron el daño; en particular, en caso de ser condenados, estas personas tendrán que reparar integralmente, lo que puede incluir indemnizaciones monetarias que reducen su capacidad económica y sus derechos de propiedad.

135. Sin embargo, esta incidencia en la esfera jurídica del dañador se encuentra plenamente justificada ante la reparación en los derechos de la persona que se vio afectada, la cual se insiste no tiene el deber de soportar ese daño. De tener ese deber, no se incurriría ni siquiera en responsabilidad civil. La incidencia en los derechos de los dañadores se encuentra justificada y no es más gravosa que lo que sería dejar incólume la afectación producida en los diferentes derechos de una persona que sufrió un daño material o inmaterial que no tiene el deber de soportar.

- 136. Como consecuencia de todo lo anterior, se estima que la interpretación directa realizada por el Tribunal Colegiado fue incorrecta y que, en contraposición a su decisión final, los referidos artículos del Código Civil para el Estado de Sonora, si se interpretan de conformidad con la Constitución, abarcan cualquier tipo de daño (patrimonial o moral) en la responsabilidad extracontractual objetiva.
- 137. Sin que esta interpretación del contenido y alcance del derecho a la reparación integral y esta interpretación conforme de los artículos se pueda apreciar como un adelanto de criterio sobre la regularidad constitucional de todo el contenido normativo de los artículos 2086, 2087, 2088, 2109 y 2112 del Código Civil sonorense; al no ser parte de la materia del presente recurso de revisión.
- 138. Es decir, esta Primera Sala no adelanta criterio sobre si es constitucional o no que se limite el monto indemnizatorio en la responsabilidad extracontractual objetiva (artículo 2112) o si realmente se exige que ante la muerte de una persona, la indemnización de orden patrimonial consistirá forzosamente en una pensión mensual (artículo 2086, fracción I) y si dicha exigencia es constitucional o no. Inquietudes que esta Suprema Corte aprecia que fueron sujetas



a discusión por las partes en diferentes etapas del conflicto y que, incluso, en el amparo directo *********, la parte actora en el juicio ordinario solicitó se declarara la inconstitucionalidad de la exigencia de pensión mensual como medida indemnizatoria.

В

Vulneración del derecho de acceso a la justicia en caso de reclamar la indemnización por daño patrimonial ante la muerte de una persona por responsabilidad civil objetiva

139. En su sentencia de amparo, el Tribunal Colegiado sostuvo que la parte actora en el juicio ordinario carecía de legitimación activa para reclamar la reparación del daño patrimonial derivado de la muerte de su hermano, toda vez que no se trataba de su heredera. Para el colegiado, el artículo 2086, fracción I, del Código Civil para el Estado de Sonora, en relación con el artículo 2113 del propio código, no admitía ninguna otra interpretación más que la literal; de forma que sólo los herederos son los legitimados para reclamar de manera primigenia los daños y perjuicios patrimoniales; de ahí que debía instaurarse previamente un juicio sucesorio. Sin que el derecho de acceso a la justicia fuera un impedimento para adoptar dicha conclusión.

140. En contra de esa decisión, la parte recurrente indicó que la interpretación realizada por el colegiado se aleja del correcto alcance del derecho de acceso a la justica, pues más bien resultaba inconstitucional la determinación de que son los herederos, a la luz del juicio sucesorio, los que primigeniamente podían accionar la demanda de responsabilidad extracontractual objetiva. En concreto, atendiendo al derecho de acceso a la justicia, la recurrente afirmó que la acepción "herederos" del citado artículo 2086 admite una diversa interpretación consistente en ser un potencial heredero y no tener que forzosamente haber iniciado el juicio sucesorio; toda vez que aceptar la interpretación del colegiado sería la posición más restrictiva de su derecho de acceso a la justicia, en tanto que se le obligaría a tramitar un juicio sucesorio previo que involucra el gasto en tiempo y dinero, para sólo así poder acceder a la indemnización por daño patrimonial que nada tiene que ver con el juicio sucesorio.

141. Al respecto, esta Primera Sala estima que son **fundados** los argumentos de la parte recurrente. **No se comparte la valoración constitucional que**



hizo el Tribunal Colegiado de los requisitos para acceder a la justicia en este caso concreto y, por ende, tampoco se coincide con la determinación sobre los supuestos de legitimación en la causa adoptada en la sentencia de amparo. Los artículos 2086, fracción I, y 2113 admiten una interpretación de conformidad con la Constitución y el derecho de acceso a la justicia, que hace posible que un familiar pueda exigir la reparación patrimonial por la muerte de su familiar sin tener que agotar previamente el inicio de un juicio sucesorio.

142. Para explicar lo anterior, el presente apartado se dividirá en dos secciones: en la primera aludiremos a nuestra concepción sobre el derecho a la justicia (B.1.) y, en la segunda, explicaremos porqué es incorrecta la decisión sustentada en la sentencia de amparo y cómo deben entenderse más bien los referidos artículos del Código Civil sonorense (B.2.).

B.1. Derecho de acceso a la justicia

143. El derecho de acceso a la justica se encuentra consagrado en los artículos 14, 17, 20, apartados B y C, de la Constitución Federal, y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("CADH"). Al respecto, esta Primera Sala ha sido consistente en señalar que uno de los elementos integrales del acceso a la justicia es el *derecho a la tutela jurisdiccional efectiva*. Esto quiere decir que la garantía de este segundo derecho es una condición de posibilidad del acceso a la justicia, por lo que su violación entraña una transgresión al derecho más general de acceso a la justicia.⁵¹

144. En cuanto al contenido específico del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en la jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), esta Primera Sala lo definió como el "derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos

⁵¹ *Cfr.* Entre otros, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 352/2012, sentencia del diez de octubre de dos mil doce, fallada por unanimidad de votos, p. 13; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo directo en revisión 1159/2014, sentencia del diez de septiembre de dos mil catorce, fallada por mayoría de cuatro votos, párrafos 55-56, y Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo directo en revisión 993/2015, sentencia del diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, fallada por unanimidad de cuatro votos, párrafo 52.



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 tal decisión."⁵² De esta definición cabe poner especial énfasis en tres elementos: a) que el acceso a la jurisdicción es "dentro de los plazos y términos que fijen las leyes"; b) que este acceso debe ser "de manera expedita"; y, c) que el acceso que se debe garantizar es a los "tribunales independientes e imparciales".

145. En ese tenor, lo primero que debe destacarse es que ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la tutela jurisdiccional efectiva puede segmentarse en tres etapas, a las que corresponden tres derechos con contenido propio: "(i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento

⁵² Jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), Primera Sala, Décima Época, publicada en la *Gaceta del* Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, registro electrónico: 2015591, de rubro y texto: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERE-CHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ES-TADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional 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 tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."



por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas."53

146. Respecto a la primera vertiente, dado que el acceso a la jurisdicción debe ser, conforme a nuestra definición, "dentro de los plazos y términos que fijen las leyes", se ha reconocido que es perfectamente válido que "el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá distintos requisitos de procedencia que se deberán cumplir para justificar el accionar del aparato jurisdiccional".⁵⁴ Sin embargo, se ha dicho que tal potestad está condicionada

⁵³ Ibíd.

⁵⁴ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo directo en revisión 993/2015, Op. cit. párrafo 58. Este criterio quedó expresado en la jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.), Primera Sala, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 213, registro electrónico: 2015595, de rubro y texto: "DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXIS-TENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN. De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre



a tener fundamento en ley y a cumplir criterios de proporcionalidad (como se explicará a continuación).

147. Es decir, la exigencia de que el acceso a la jurisdicción sea "dentro de los plazos y términos que fijen las leyes" implica examinar varios aspectos. Uno, el que corresponde a una garantía fundamental para los justiciables: que los requisitos de acceso a la jurisdicción tienen que estar previstos en ley. Los Jueces pueden interpretar los diversos requisitos establecidos por el legislador, pero de ninguna manera erigir nuevas condicionantes. El texto de la ley es un límite y un presupuesto necesario (aunque no suficiente)⁵⁵ para que podamos hablar de una restricción válida al acceso a la jurisdicción.

148. Y otro es que el acceso a la jurisdicción debe ser "de manera expedita". Este requisito, tal como establecimos en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, "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".56

en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios."

⁵⁵ Se afirma que es una condición necesaria pero no suficiente porque, conforme a la jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.) (citada *supra*, nota 54), los requisitos de procedencia de las acciones deben ser racionales, proporcionales y no resultar discriminatorios.

⁵⁶ Jurisprudencia 1a./J. 42/2007, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, registro electrónico: 172759, de rubro y texto: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y,



149. En consecuencia, por lo que hace a la vertiente previa al juicio del derecho de acceso a la justicia, esta Primera Sala ha afirmado de manera contundente que ésta implica que es posible que el legislador establezca en ley requisitos para plantear una determinada pretensión ante los tribunales; no obstante, tal potestad no es absoluta, sino que tales requisitos deben asegurar que el acceso a la jurisdicción sea expedito y que no se conviertan en condiciones que impidan u obstaculicen de manera irrazonable o desproporcional el acceso a la justicia. Requisitos que, en su caso, para verificar su regularidad constitucional, deben sujetarse a un examen de proporcionalidad.

B.2. Análisis del caso concreto

150. Dicho lo anterior, como se adelantó, esta Primera Sala llega a la convicción que es desacertada la decisión del Tribunal Colegiado. Esto, retomando las consideraciones plasmadas en la **contradicción de tesis 196/2019**,⁵⁷ en la que justamente el problema jurídico que abordamos fue resolver quién tenía legitimación activa para hacer valer la acción de responsabilidad civil objetiva con el objeto de reclamar el daño material generado como consecuencia de ocasionar la muerte de una persona.

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."

⁵⁷ Fallada el seis de noviembre de dos mil diecinueve por unanimidad de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



- 151. En principio, cabe subrayar que en este precedente se analizaron las legislaciones civiles de la Ciudad de México y del Estado de Guerrero, en las que las respectivas disposiciones normativas señalaban que, en caso de muerte, la indemnización por daño patrimonial correspondería a los "herederos de la víctima". La pregunta que se hizo esta Suprema Corte es si dicha indicación normativa debía interpretarse de manera literal o cabía otra interpretación que salvaguardara de mejor manera el derecho de acceso a la justicia.
- 152. Al respecto, en un primer momento, esta Primera Sala indicó que una interpretación literal de exigencias de este tipo era aparentemente neutra y no reflejaba un conflicto constitucional; sin embargo, se advirtió que para determinar que alguien tiene el carácter de heredero, era necesario el trámite previo de la sucesión (sea judicial o extrajudicial, testamentaria o intestamentaria), así como la asignación del albacea que habría de actuar en representación. Por ende, se estimó que la interpretación literal impactaba en el derecho de acceso a la justicia del promovente (concretamente en su vertiente del derecho de acción), pues el ejercicio de la acción se condicionaba a un procedimiento sucesorio previo en el que se obtuviera la declaración como heredero y la designación del albacea.
- 153. Identificada esta limitación, para efectos de decidir si el respectivo requisito era o no una exigencia adecuada, se llevó a cabo un examen de proporcionalidad. Así, se precisó que la medida tenía por objeto dotar de certeza a las personas y operadores jurídicos sobre a quién le corresponde el derecho de reclamar la indemnización, lo que se traducía en un fin constitucionalmente válido; esto, porque dar claridad se traduce en una garantía al ejercicio del derecho de acceso a la justicia porque permite saber a quién le corresponde la titularidad de la acción.
- 154. Continuando con el test, se determinó que la medida era idónea y necesaria, toda vez que al atender a la literalidad de la norma, las personas que se encuentren ante dicho supuesto puedan saber con mayor facilidad quién puede acudir ante los órganos judiciales a plantear este tipo de reclamaciones. No obstante lo anterior, se advirtió que la medida no era proporcional, pues no existía un equilibrio entre el fin buscado (dotar de certeza jurídica respecto de quién tiene el derecho de acción) y la restricción que la interpretación literal genera en el derecho de acción.



155. A nuestro juicio, si atendiendo a la interpretación literal de los preceptos, la indemnización por daño material por concepto de responsabilidad civil objetiva derivado de la muerte de una persona corresponde a los herederos de la víctima y por éstos se entiende quienes han sido declarados como tales en los procedimientos sucesorios respectivos, resulta entonces que el derecho de acción se supedita por completo al trámite y desahogo –al menos parcial– de un diverso procedimiento como lo es el sucesorio, con todas las cargas que esto implica y teniendo en cuenta además que los plazos de prescripción de la acción de responsabilidad civil no son tan amplios.

156. En adición, se consideró que la medida arrojaba una restricción desproporcionada al derecho de acceso a la justicia, en su vertiente del derecho de acción, porque el resultado que arroja la interpretación literal no se corresponde con la configuración del derecho a la reparación en estos casos, lo que significa que la restricción analizada no se justifica tampoco desde la perspectiva de la figura indemnizatoria; la explicación de esta afirmación fue porque el derecho a la reparación surge como consecuencia de la muerte de una persona por un supuesto de responsabilidad civil objetiva y no es un derecho que nazca a favor del finado para luego transmitirse *mortis causa* en favor de sus herederos.

157. Así, se destacó que el derecho a la reparación nace directamente en favor de quienes sufren un daño material derivado de la muerte de la persona, es decir, son éstos los titulares del derecho desde el primer momento y no por vía de una transmisión *mortis causa*; de forma que los artículos ahí analizados, preveían que la acción de responsabilidad civil en principio es intransmisible y sólo pasaba a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida (como también se prevé en el Código Civil para el Estado de Sonora).

158. Por lo anterior, se determinó que el derecho a la reparación en caso de muerte de una persona no puede tratarse de un derecho que nazca a favor del finado porque: (i) el hecho que ocasiona el surgimiento del derecho a la reparación es la muerte de la víctima; y, (ii) pero además, si se considerara que la víctima puede transmitir el derecho a favor de sus herederos, tendría que intentarlo en vida, lo cual es fácticamente imposible.

159. Ante la imposibilidad comprobada, se concluyó que si la ley reconoce expresamente un derecho a la reparación patrimonial como consecuencia de la



muerte de una persona, era claro que el derecho no nacía en favor de la víctima para transmitirse a sus herederos, sino que se trataba de un derecho que nace directamente en cabeza de quienes sufren el daño material.

160. Expuesto lo anterior, se fijó que si la interpretación literal arroja un resultado restrictivo del derecho de acceso a la justicia en su vertiente del derecho de acción, dicha interpretación no se justifica en tanto el sacrificio que se impone es demasiado fuerte frente al beneficio obtenido y, además, la medida no encuentra armonía ni congruencia con la configuración del derecho a la reparación, debe concluirse entonces que dicha restricción no puede considerarse razonable.

161. Como consecuencia, se atendió al principio de supremacía constitucional y la aplicación del principio pro persona, para encontrar otra opción interpretativa distinta a la literal, que equilibrara la necesidad de dar certeza jurídica y efectividad del derecho de acción. Así, se consideró que para llegar a dicho equilibrio se debía entender por herederos de la víctima a sus familiares y otorga a ellos la legitimación activa para iniciar la acción de responsabilidad civil objetiva en aquellos casos que se reclame el daño patrimonial generado como consecuencia de la muerte de una persona; aunado a que por familiares de la víctima deberían atenderse aquellos que por ley estarían llamados a la sucesión legítima del de cujus, de tal suerte que serán ellos quienes podrán ejercer la acción y por tanto, iniciar el juicio a fin de reclamar el daño material generado por responsabilidad civil objetiva como consecuencia de la muerte de una persona.

162. En razón de lo anterior, se precisó que con esta definición no se quiere señalar que sólo las personas **que efectivamente** hereden vía intestamentaria son quienes tienen legitimación activa en el juicio para reclamar la indemnización de mérito, sino que para cumplir con dicho presupuesto procesal basta con que quien acuda a juicio acredite a partir de su entroncamiento con la víctima, ser alguno de los sujetos que de acuerdo a la ley de la materia **estaría** llamado a heredar por la vía intestamentaria.

163. Finalmente, se hizo la precisión que no se surte la regla que establece que los parientes más próximos excluyen a los más remotos, puesto que por



especialidad, tratándose del derecho a la reparación, debe prevalecer la regla consistente en que todo aquel que haya sufrido un daño o un perjuicio derivado de un hecho ilícito tiene derecho a ser reparado, por lo que todas las personas que se ubiquen como familiares de la víctima en los términos precisados, que se estimen afectados materialmente por su muerte, tienen derecho a acudir a juicio a reclamar la reparación, aun ante la concurrencia de otros familiares; y, (ii) la conclusión alcanzada, no dice respecto a quién tiene derecho a ser indemnizado, pues dicho aspecto corresponderá en todo caso al análisis de fondo del juicio respectivo, en el que habrá de valorarse quién sufrió efectivamente un daño material o un perjuicio.

164. Además, se estableció que, el hecho de reconocer que los primeros afectados con la muerte de una persona son sus familiares, por eso es a ellos a quienes se les otorga la legitimación activa para hacer valer en juicio el derecho a la reparación cuando la ley refiere que *la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima*; pero no porque se estime que ese derecho se transmite *mortis causa*, sino porque se presume que son los familiares los primeros en resentir la afectación derivada de la muerte de una persona; por eso son ellos los sujetos que llenan el contenido de dicha fórmula normativa para efectos únicamente de la legitimación activa.

165. Ahora bien, expuesto todo lo anterior y aplicándolo al caso concreto, se hace evidente cómo nos encontramos en el mismo supuesto. El derecho de acceso a la justicia implica que los requisitos legales deben cumplir requisitos de proporcionalidad para que la tutela jurisdiccional sea efectiva y expedita. Contrario a la posición del Tribunal Colegiado en el caso que nos ocupa, no toda exigencia legal literal es automáticamente acorde a la Constitución.

166. Por ello, esta Primera Sala estima que el artículo 2086, fracción I, del Código Civil para el Estado de Sonora, en la parte que dice que el derecho a la indemnización por la muerte de una persona corresponde a los herederos de la víctima, en relación con el artículo 2113 que regula la responsabilidad extracontractual objetiva, admite al menos dos interpretaciones posibles. La primera, que fue la adoptada por el Tribunal Colegiado, radica en que son herederos los que así sean declarados en términos de ley –judicial o extrajudicialmente en la sucesión testamentaria o intestamentaria—, el cual además debería actuar



a través del albacea designado en la sucesión, elementos que debían estar acreditados desde el primer momento.

167. Esta opción interpretativa es inconstitucional, toda vez que es una medida que adolece de proporcionalidad en sentido estricto. El derecho de acción se supedita por completo al trámite y desahogo –al menos parcial– de un diverso procedimiento como lo es el sucesorio, con todas las cargas que esto implica y teniendo en cuenta además que los plazos de prescripción de la acción de responsabilidad civil no son tan amplios. Por tanto, el sacrificio al cual se somete el derecho de acción es demasiado fuerte frente a la tutela del principio de seguridad jurídica.

168. Además, se insiste, la acción por responsabilidad civil extracontractual objetiva por la muerte de un familiar no es un derecho que nazca en favor del finado para luego trasmitirse *mortis causa* en favor de sus herederos.⁵⁸ El derecho a la reparación en este supuesto nace directamente en favor de quienes sufren un daño material derivado de la muerte de un tercero; es decir, son éstos **los titulares del derecho desde el primer momento y no por vía de una transmisión** *mortis causa***. Diferente supuesto es cuando el fallecido intentó la acción todavía en vida**

169. Ahora, una segunda opción interpretativa es que el concepto de heredero abarque a los familiares de la persona fallecida, acotándose a las personas que por ley estarían llamadas a la sucesión legítima; modalidad interpretativa que esta Primera Sala estima sí cumple con las existencias del test de proporcionalidad para respetar el contenido y alcance del derecho de acceso a la justicia.

⁵⁸ En la doctrina, a este supuesto se le conoce como un daño patrimonial puro, el cual es aquél en el que hay una afectación meramente patrimonial (disminución del patrimonio), sin haberse causado un daño a la persona o a sus cosas; y esto justamente ocurre cuando una persona, sin haber sido directamente afectada en su integridad personal o en sus cosas, sufre un menoscabo patrimonial con motivo del daño generado a un tercero (por ejemplo, el daño que sufrió su madre o su hermano) derivado de lesiones corporales o muerte. A este último caso se le conoce como "daño patrimonial puro de relación". Para un mayor análisis de estos supuestos, véase, Martín Casals, Miquel y Solé Feliú, Josep, "Capítulo 32. '*Pure economic loss*': La indemnización de los daños patrimoniales puros", en *Derecho Privado Europeo*, Constitución y Leyes-CODEX, 2003, pp. 883 a 920.



170. Es una medida que tiene como finalidad otorgar seguridad jurídica a quienes pretendan obtener una reparación del daño patrimonial por la muerte de un tercero. Medida que, conforme al citado precedente, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, ya que tiende directamente a la consecución de dicho fin y no observamos medidas alternativas igualmente idóneas; adicionalmente, los beneficios superan los costos, ya que aunque se acota las personas que de manera primigenia puedan acudir a exigir una reparación patrimonial por la muerte de un tercero, esa limitación es funcional a lo que se busca con una indemnización de este tipo: que las personas que se consideran son las primeras afectadas por la muerte de una persona, puedan acudir ante los tribunales para exigir una reparación por el daño provocado por otra persona que no tienen el deber de soportar. Sin que en este momento nos pronunciemos anticipadamente sobre la constitucionalidad o no respecto a si se debe privilegiar el criterio de heredero y no el de dependencia económica para efectos de la reparación patrimonial.

171. En consecuencia, atendiendo al caso concreto, **se llega a la plena** convicción que el Tribunal Colegiado debió entender por "herederos" de la víctima a los familiares de éste, acotándose a las personas que por ley estarían llamados a la sucesión legítima del de cujus. Concretamente, debió corroborarse la legitimación de quienes acudían a juicio con base en el artículo 1678 del Código Civil para el Estado de Sonora.⁵⁹

"Artículo 1678. Tienen derecho a heredar por sucesión legítima:

"I. Los descendientes, cónyuge, ascendientes, parientes colaterales dentro del cuarto grado y la concubina o el concubinario, si se satisfacen los requisitos señalados en el artículo 1711; y,

⁵⁹ Sin que esta decisión implique un pronunciamiento anticipado de constitucionalidad sobre la preminencia de la condición de heredero por sucesión legítima sobre la dependencia económica u otro tipo de relación familiar.

Asimismo, tampoco es un pronunciamiento anticipado sobre cómo deben calcularse los montos indemnizatorios respectivos ni a quién ni cómo se distribuye la indemnización por responsabilidad patrimonial en caso de muerte cuando se trate de un solo perjudicado o de varios perjudicados en razón de dicha muerte (ya sea por la sucesión o relación de dependencia económica o familiar).



"II. A falta de los anteriores, el Estado."

172. Por último, debe señalarse que no se pasa desapercibido que el Tribunal Colegiado afirmó que no se sujetaba a lo fallado en la citada **contradicción de tesis 196/2019** (cuya obligatoriedad inició el nueve de diciembre de dos mil diecinueve), pues de hacerlo se generaría retroactividad de la jurisprudencia en perjuicio de los promoventes del amparo dado que al momento de la presentación de la demanda de la que deriva el acto reclamado (veintitrés de junio de dos mil quince) resultaba aplicable la jurisprudencia 3a./J. 21/92, de la Tercera Sala de la Suprema Corte; retroactividad prohibida por el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo.

173. Es decir, para el Tribunal Colegiado, la jurisprudencia de la Tercera Sala que definía quién es heredero para la reparación del daño patrimonial en la responsabilidad objetiva se encontraba vigente al momento de iniciarse el juicio de responsabilidad civil; por lo que no podía modificarse tal determinación con motivo de un nuevo criterio jurisprudencial emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte hasta el dos mil diecinueve.

174. Para justificar esa postura, citó el criterio de la Segunda Sala que se refleja en la tesis de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRA-FO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO.",60 en la que se dice que el efecto retroactivo de una jurisprudencia en perjuicio se da cuando: i) al inicio de un juicio o proce-

⁶⁰ Tesis 2a./J. 199/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 464, con número de registro digital: 2013494, de texto: "De acuerdo al citado principio, la jurisprudencia puede aplicarse a los actos o hechos jurídicos ocurridos con anterioridad a que cobre vigencia, siempre y cuando ello no conlleve un efecto retroactivo en perjuicio de las personas, como acontece cuando: (I) al inicio de un juicio o procedimiento existe una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional; (II) antes de emitir la resolución jurisdiccional respectiva, se emite una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y (III) la aplicación del nuevo criterio jurisprudencial impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables. De ahí que si el gobernado orientó su proceder jurídico o estrategia legal conforme a una jurisprudencia anterior, siguiendo los lineamientos expresamente establecidos en ésta –ya sea para acceder a una instancia jurisdiccional,



dimiento existe una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional; ii) antes de emitir la resolución jurisdiccional respectiva, se emite una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y iii) la aplicación del nuevo criterio jurisprudencial impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables.

175. De ahí que si el gobernado orientó su proceder jurídico o estrategia legal conforme a una jurisprudencia anterior, siguiendo los lineamientos expresamente establecidos en ésta –ya sea para acceder a una instancia jurisdiccional, para plantear y acreditar sus pretensiones, excepciones o defensas o, en general, para llevar a cabo alguna actuación jurídica—, no es dable que la sustitución o modificación de ese criterio jurisprudencial afecte situaciones legales definidas, pues ello conllevaría corromper la seguridad jurídica del justiciable, así como la igualdad en el tratamiento jurisdiccional de las mismas situaciones y casos, con lo cual, se transgrediría el principio de irretroactividad tutelado en el artículo 217, párrafo último, de la Ley de Amparo.

176. Al respecto, en primer lugar, esta Primera Sala considera necesario subrayar que aunque este criterio jurisprudencial recién citado de la Segunda Sala sigue vigente, se estima que los tribunales de este país tienen que ser bastante cuidadosos en su uso para no entrar en conflicto con un criterio posterior del Tribunal Pleno. El dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la **contradicción de tesis 182/2014.**⁶¹ Durante su

para plantear y acreditar sus pretensiones, excepciones o defensas o, en general, para llevar a cabo alguna actuación jurídica—, no es dable que la sustitución o modificación de ese criterio jurisprudencial afecte situaciones legales definidas, pues ello conllevaría corromper la seguridad jurídica del justiciable, así como la igualdad en el tratamiento jurisdiccional de las mismas situaciones y casos, con lo cual, se transgrediría el principio de irretroactividad tutelado en el artículo 217, párrafo último, de la Ley de Amparo."

⁶¹ Fallada por de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de la contradicción y a la decisión. Los Ministros Cossío Díaz, Franco Gonzáles Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Los Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.



discusión, se abordó el tema de si todo hecho o acto de las personas que intervienen en un juicio que se basó en una jurisprudencia debía permanecer incólume; pues de cambiarse, se afectaría la estrategia legal de las partes.

177. Sobre este aspecto, la gran mayoría de las Ministras y los Ministros se apartó de una solución tan abstracta de dicha problemática como la que se refleja en la tesis de la Segunda Sala. Se aceptó por ciertos integrantes del Pleno que para que exista aplicación retroactiva debe al menos existir una jurisprudencia que fue modificada o sustituida. Sin embargo, se puso especial hincapié en que lo que debía valorarse en cada caso concreto es la afectación o no a la seguridad jurídica, pues eso es lo que actualizaría el *perjuicio* de la aplicación retroactiva de una jurisprudencia.

178. Así, no todo aspecto de un juicio que se base o se relacione con una jurisprudencia goza automáticamente de absoluta inmutabilidad. Es por eso que en la sentencia de la referida **contradicción de tesis 182/2014**, el Pleno se limitó a señalar que los: "efectos retroactivos es una restricción temporal a la obligatoriedad de la jurisprudencia que hace que una nueva jurisprudencia que sustituye a otra no puede ser aplicada en aquellos casos en los cuales la jurisprudencia sustituida **haya surtido sus efectos** dentro de un juicio, ya que los juzgadores se encuentran atados a aquellas cosas que **fueron resueltas** de conformidad a un criterio obligatorio. Una vez que un tribunal ha generado una jurisprudencia, ésta no puede ser desconocida si con base en ella alguna de **las partes adecuó su conducta procesal** a la hipótesis que preveía dicha jurisprudencia". Al utilizar conceptos como "surtido sus efectos", "fueran resueltas" y adecuación de su "conducta procesal", lo que el Tribunal Pleno implicó es que se trataran de aspectos con respuestas definitivas dentro de un juicio (como son ciertas actuaciones procesales), y no aspectos que estuvieran sub judice.

179. Esta problemática ha sido incluso identificada por esta Primera Sala, ya que se entiende que hay aspectos de un juicio que, aunque se encuentran delimitados por una jurisprudencia, son debatidos precisamente por las partes (por ser precisamente la materia de la *litis* de un juicio/recurso o porque implican una cuestión de análisis oficioso por parte de un juzgador) y la razón del reclamo en sede judicial es lograr una decisión diferente a lo establecido en dicha determinación jurisprudencial. Como se dijo por esta Sala en la **contradicción de**



tesis 91/2015, 62 hay diferentes aspectos en los juicios o recursos que no gozan de la característica de firmeza (se encuentran *sub judice*) y, por eso, pueden seguir siendo debatidos. Si no se aceptara la posibilidad de cuestionar la forma en que se materializa cierto criterio obligatorio, de nada servirían ni los recursos, ni el amparo ni los mecanismos dentro del juicio de amparo para sustituir, modificar o abandonar una jurisprudencia.

180. En palabras previas de esta Sala: "cuando la aplicación de la jurisprudencia durante el trámite de un proceso judicial ha dado lugar a que determinadas decisiones adquieran firmeza o produzcan la adquisición de ciertos derechos, es evidente que el Juez, rector del procedimiento, no está en aptitud de aplicar posteriormente, dentro del mismo juicio ni en ulteriores instancias, un criterio diferente de la misma jerarquía que haya superado al anterior, pues en tal supuesto violentaría el contenido del artículo 217 de la Ley de Amparo. Por el contrario, si el derecho sustantivo en disputa aún se encuentra sub júdice, o sujeto a revisión, sea por la interposición de algún recurso o medio de defensa ordinario e, incluso, por encontrarse pendiente de resolver un medio de defensa extraordinario que pueda dar lugar a alguna modificación en lo sentenciado, como es el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional que conozca de éste debe aplicar el criterio novedoso si acaso le es obligatorio por razón de jerarquía, sin perjuicio de que, durante el juicio o en instancias anteriores, se hubiera aplicado la interpretación que ha sido abandonada".⁶³

181. En segundo lugar, al margen de esta aclaración y siendo lo más relevante para el caso que nos ocupa, debe señalarse que es falsa la premisa sobre la que partió el Tribunal Colegiado para aludir a un posible efecto retroactivo de la jurisprudencia en perjuicio. La tesis 3a./J. 21/92,64 no era un criterio obli-

⁶² Fallada el veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente); y, por mayoría de cuatro votos en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo del asunto, quien se reserva el derecho de formular voto particular. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz se reservan el derecho de formular voto concurrente.
63 Ibídem, párrafos 67 y 68.

⁶⁴ Tesis de la Tercera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Octava Época, Núm. 59, noviembre de 1992, página 18, con número de registro digital: 206772, de rubro y



gatorio para resolver el respectivo asunto, pues se trataba de una jurisprudencia que abordó únicamente las legislaciones del entonces Distrito Federal y del Estado de Jalisco, no del Estado de Sonora.

182. El Tribunal Colegiado no debió aplicar de manera acrítica dicha jurisprudencia. En su caso, si a su juicio dicho criterio de la Tercera Sala detentaba consideraciones que eran relevantes para resolver el caso, como por ejemplo, la definición de herederos; el uso de esos argumentos se tendría que haber justificado por analogía y no precisamente por obligatoriedad.

183. En consecuencia, la valoración de lo que debía interpretarse o no como heredero por lo que hace al Código Civil para el Estado de Sonora no estaba sujeta en ningún momento a una fijación jurisprudencial y, como se puede apreciar, era un aspecto que no gozaba de firmeza dentro del juicio; más bien, se encontraba sujeto a discusión desde el inicio como parte de la materia del juicio, de la apelación y del amparo.

IX. DECISIÓN Y EFECTOS

184. En síntesis, por las razones apuntadas, esta Primera Sala estima que ciertos agravios del recurso son **fundados**, lo cual es suficiente para **revocar** la sentencia de amparo y **devolver los autos** del juicio al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito a fin de que analice nueva-

texto: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS DE LA VÍCTIMA SON LOS LEGITI-MADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA. (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCU-LOS 1915 Y 1836 DE LOS CÓDIGOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE JALISCO. A PARTIR DE SUS REFORMAS DEL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO Y VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS. RESPECTIVAMENTE). Si del texto expreso de los artículos 1915 y 1836 mencionados, se desprende con claridad que la intención del legislador en cuanto a que quienes están legitimados para reclamar la indemnización a que esos preceptos se refieren son los herederos de la víctima, no ha lugar para hacer alguna interpretación en sentido diverso; de tal suerte que no cualquier familiar está legitimado para incoar la acción de responsabilidad civil objetiva sino precisamente los herederos, en su caso, por conducto del albacea de la sucesión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1705 del Código Civil para el Distrito Federal y su correlativo 1620 del Estado de Jalisco.". Precedente: Contradicción de tesis 9/92. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 5 de octubre de 1992. Unanimidad de cuatro votos. Ausente previo aviso a la presidencia: Miguel Montes García. Ponente: Ignacio M. Cal y Mayor Gutiérrez. Secretario: Anastacio Martínez García."



mente los conceptos de violaciones; esto, basándose en el alcance fijado en esta ejecutoria de los derechos de justa indemnización y acceso a la justicia y en la interpretación conforme realizada de los artículos 2086, 2087, 2088, 2109, 2112 y 2113 del Código Civil para el Estado de Sonora, en lo que respecta a la procedencia de la indemnización por daño moral cuando se reclama con motivo de la responsabilidad civil objetiva y el alcance del vocablo "herederos" tratándose de la reparación del daño patrimonial.

185. Por su parte, como se reseñó al inicio de esta ejecutoria, este recurso 538/2021, guarda relación con el amparo directo en revisión 539/2021. Ambos asuntos se resuelven con el mismo sentido en esta misma sesión, dando lugar a la revocación de las sentencias de los juicios de amparo *************************, que partieron de demandas prácticamente idénticas y en las que se utilizaron las mismas razones por el Tribunal Colegiado para haber concedido los amparos.

186. A su vez, al ser la presente sentencia un criterio vinculante, y toda vez que lo aquí resuelto entra en conflicto con lo fallado por el Pleno del Quinto Circuito en la contradicción de tesis 3/2019, que dio lugar a la tesis PC.V. J/26 C (10a.), de rubro: "INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL. NO PROCEDE CUANDO SE TRATE DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA –RIESGO CREADO– (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).", dese vista a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de esta Suprema Corte para que haga las anotaciones respectivas en dicho criterio jurisprudencial.

Por lo expuesto y fundado, se



RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido; asimismo, dese vista al área de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

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

Con fundamento en el artículo 73 de la Ley de Amparo, se publica el presente proyecto. En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia PC.V. J/26 C (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.), 1a./J. 90/2017 (10a.), 1a./J. 31/2017 (10a.), 2a./J. 199/2016 (10a.), 1a./J. 63/2014 (10a.) y aisladas 1a. XLII/2017 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXXIII/2016 (10a.), 1a. LI/2014 (10a.) y 1a. CCCLXVIII/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, viernes 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, 21 de abril



de 2017 a las 10:25 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 89/2019 (10a.) y aisladas I.3o.C.191 C (10a.), 1a. CCLXXIII/2014 (10a.), 1a. CCVII/2013 (10a.), XVI.3o.C.T.7 C (10a.), I.8o.C.8 C (10a.) y I.4o.C.15 C (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 284, con número de registro digital: 2021257; 17, Tomo II, abril de 2015, página 1834, con número de registro digital: 2008865 y 8, Tomo I, julio de 2014, página 142, con número de registro digital: 2006957, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XXII, Tomo 1, julio de 2013, páginas 567, con número de registro digital: 2004059; XVII, Tomo 2, febrero de 2013, páginas 1506 y 1339, con números de registro digital: 2002899 y 2002734; XIV, Tomo 3, noviembre de 2012, páginas 1934 y 1933, con números de registro digital: 2002192 y 2002191, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 106/2006, IV.3o.C. J/1, VI.2o.A. J/7 y VI.2o. J/26 y aisladas XVI.3o.C.T.7 C (10a.), I.4o.C.172 C, I.6o.C.410 C, II.2o.C.316 C, VIII.2o.19 C citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXV, febrero de 2007, página 549, con número de registro digital: 173184; XXI, junio de 2005, página 655, con número de registro digital: 178228; XXI, abril de 2005, página 1137, con número de registro digital: 178788; II, septiembre de 1995, página 381, con número de registro digital: 204358; XXIX, febrero de 2009, página 1849, con número de registro digital: 167941; XXV, febrero de 2007, página 1798, con número de registro digital: 173279; XIV, diciembre de 2001, página 1711, con número de registro digital: 188252 y III, marzo de 1996, página 1014, con número de registro digital: 203072, respectivamente.

Las tesis aisladas de rubros: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LEGITIMACIÓN PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA VÍCTIMA FALLECE." y "RESPONSABILIDAD CIVIL PROVENIENTE DE UN HECHO ILÍCITO Y RESPONSABILIDAD OBJETIVA, ESTÁN LEGITIMADOS PARA RECLAMARLA LOS PADRES DE UN MENOR FALLECIDO QUE DEPENDÍA ECONÓMICAMENTE DE ELLOS. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo V, Segunda Parte-1, enero-junio de 1990, página 436, con



número de registro digital: 226078 y Séptima Época, Volúmenes 175-180, Cuarta Parte, página 132, con número de registro digital: 240382, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 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 29 de agosto 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 en revisión 538/2021.
- 1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diez de noviembre de dos mil veintiuno resolvió por unanimidad de cinco votos¹ el amparo directo en revisión 538/2021, en el sentido de revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado de Circuito de conocimiento.

I. Razones de la mayoría

- 2. Para llegar a esa conclusión, la mayoría consideró que, para la interpretación constitucional y convencional de los artículos 2109 y 2112, en relación con los diversos 2086, 2087 y 2088 del Código Civil para el Estado de Sonora, resultaba útil y procedente la aplicación de la técnica argumentativa del "test de proporcionalidad".²
- 3. Y, del mismo modo, se resolvió que había lugar a aplicar el "test de proporcionalidad"³ para la interpretación, constitucional y convencional, del artículo 2086,

¹ De las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

² Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, con número de registro digital: 2013156, de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.". Adicionalmente, no sobra decir que el suscrito se encuentra en particular desacuerdo con el paso (iv) del test de proporcionalidad que ha establecido esta Primera Sala, habida cuenta de que, conforme al test propuesto por el maestro Robert Alexy, la proporcionalidad en sentido estricto elude a la "ley de ponderación" que prescribe que "... cuanto alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del otro.". Luego entonces, para que la medida que sea objeto de análisis cumpla con este subprincipio (y, en ese tenor, proceder a reconocer su constitucionalidad), es menester que la satisfacción de la finalidad perseguida por la medida, así como la restricción al derecho fundamental que realiza, sean efectivamente proporcionales. Vid. Alexy, Robert. Derechos fundamentales y racionalidad. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Núm. 11. Enero-junio 2009. Pp. 3-14.



fracción I, en relación con el diverso 2113 de ese mismo Código Civil y, en ese tenor, llegar a la conclusión de que fue incorrecta la interpretación previamente adoptada por el Tribunal Colegiado de Circuito.

II. Razones de disenso

- 4. Contrario a ello, en el apartado identificado como "A", a mi parecer, bastaba con analizar la consistencia normativa de esas disposiciones en función del estándar de protección que ha definido este Alto Tribunal sobre el derecho humano a una justa indemnización, así como sobre la reparación integral del daño. Y, con base en ello, resolver (como hace la sentencia) que, en efecto, la interpretación adoptada por el Tribunal Colegiado de Circuito es contraria a derecho.
- 5. Es decir, sin la aplicación del "test de proporcionalidad",⁴ pues no advierto que hubiera principios colisionantes sobre los que hubiera lugar a practicar un ejercicio de auténtica "ponderación". Motivo por el cual disiento de lo establecido en los párrafos 121, 128, 132, 133, 134 y 135 de la ejecutoria.
- 6. Asimismo, en el segundo apartado identificado como "B", contrario a lo establecido en la sentencia, considero que tampoco había lugar a aplicar el "test de proporcionalidad"⁵ en aras de evaluar la constitucionalidad y convencionalidad del artículo 2086, fracción I, en relación con el diverso 2113 del Código Civil para el Estado de Sonora.
- 7. Como sostuve, considero que bastaba con resolver sobre su <u>consistencia normativa</u> en función del estándar de protección que este Alto Tribunal ha definido sobre el derecho humano al "acceso a la justicia" o, incluso, bastaba con aplicar directamente la regla de precedencia creada por virtud de la resolución dictada en la contradicción de tesis 196/2019, del índice de esta Primera Sala del Alto Tribunal.
- 8. Lo anterior pues, nuevamente, no advierto cuáles son aquellos principios que a juicio de la mayoría colisionan y que, por tanto, ameritan la evaluación de la "medida restrictiva" mediante un ejercicio de auténtica "ponderación". Por esa razón, disiento también de lo establecido en los párrafos 167, 169 y 170 de la ejecutoria dictada.

⁴ Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.). Op.cit.

⁵ Ídem.



Nota: La tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO. INTERPRETA-CIÓN CONFORME DE LOS ARTÍCULOS 2109 Y 2112, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 2086, 2087 Y 2088 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTA-DO DE SONORA.

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hermano, el cual fue atropellado por un automóvil conducido por un adolescente. En primera instancia, se condenó solidariamente a los demandados (padre y madre del adolescente y aseguradora) a indemnizar tanto el daño patrimonial como el daño moral. Tras la apelación y la interposición de juicios de amparo por ambas partes, el respectivo Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo únicamente a los demandados. Desde su punto de vista y contrario a las decisiones previas, de conformidad con el Código Civil para el Estado de Sonora, en la responsabilidad extracontractual objetiva no es posible condenar por daño moral al no existir un hecho ilícito. En desacuerdo con esta decisión, se presentó un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 2109 y 2112, en relación con los diversos 2086, 2087 y 2088 del Código Civil para el Estado de Sonora, sólo superan un examen de constitucionalidad en atención al derecho a la reparación integral del daño, si se interpretan de conformidad con la Constitución General.

Justificación: Los referidos artículos admiten, al menos, dos interpretaciones posibles. La primera radica en que la responsabilidad objetiva, al ser un régimen de responsabilidad por actividades lícitas pero riesgosas, no engloba los daños morales, pues éstos únicamente se actualizan como consecuencia de hechos ilícitos que se configuran a través de la responsabilidad extracontractual subjetiva. Por otro lado, la segunda interpreta-



ción consiste en que el daño moral es un tipo de daño que forma parte del régimen de responsabilidad extracontractual objetiva, ya que en este régimen se responde por todo daño causado, con independencia de la ausencia del elemento subjetivo o del deber de cuidado; incluyendo los que deriven tanto de daños patrimoniales como morales. Ello es así, pues en los artículos 2109 y 2112 se dice que en la responsabilidad objetiva se está obligado a responder del "daño que se cause" (sin ninguna limitación al tipo de daño) y para el monto de la reparación se remite a las bases del artículo 2086, y no hay nada en los artículos 2086, 2087 y 2088 que fije el daño moral a la violación de un deber de cuidado. Atendiendo a lo anterior, se considera que solamente la segunda interpretación supera un examen de constitucionalidad mediante un test de proporcionalidad. El problema de la primera interpretación es que el legislador no fija la indemnización correspondiente en atención a lo que realmente puede acontecer al momento que se incurre en responsabilidad civil extracontractual; más bien, aun antes de que se genere el evento dañoso y sin que se tenga que atender a las circunstancias particulares, decide que el elemento que determina la procedencia para la reparación del daño depende del aspecto interno del responsable. No hay que olvidar que el derecho a una justa indemnización busca volver las cosas al estado en que se encontraban o al menos fijar una compensación, de forma que el daño que se causó es el que determina la indemnización. Ahora, la segunda interpretación referida sí supera un examen de proporcionalidad a la luz del derecho a la justa indemnización. En principio, la medida legislativa tiene como finalidad proteger los derechos humanos afectados (propiedad, vida, salud, integridad, etcétera) con motivo de una conducta de una persona que incide de forma injustificada la esfera jurídica de otra, así como la protección entonces del propio derecho humano a la reparación integral ante los daños causados con motivo de esa violación de derechos. Por su parte, la medida legislativa es idónea y cumple adecuadamente también con dicha finalidad, sin que existan alternativas igualmente idóneas. Un régimen de responsabilidad objetiva que abarca cualquier tipo de daño (patrimonial o moral), busca proteger los aludidos derechos y deberes y lo hace a partir de un modelo que no requiere de un elemento subjetivo. Pretender que sea necesaria la culpa en cualquier modelo de responsabilidad, como medida igualmente idónea, sería no entender la diferencia que existe entre conductas que no generan riesgos inherentes, de aquellas que por su propia naturaleza son riesgosas



o peligrosas; lo que justifica que el legislador las distinga ante su potencialidad para afectar los derechos humanos de las posibles víctimas. Finalmente, es una medida legislativa proporcional en sentido estricto, toda vez que es cierto que la aceptación de un régimen de responsabilidad extracontractual objetiva que incluye tanto daños patrimoniales como morales incide, de alguna manera, en los derechos de las personas que generaron el daño; en particular, en caso de ser condenadas, estas personas tendrán que reparar integralmente, lo que puede incluir indemnizaciones monetarias que reducen su capacidad económica y sus derechos de propiedad. No obstante, esta incidencia en la esfera jurídica del dañador se encuentra plenamente justificada ante la reparación en los derechos de la persona que se vio afectada, y no es más gravosa que lo que sería dejar incólume la afectación producida en los diferentes derechos de una persona que sufrió un daño material o inmaterial que no tiene el deber de soportar.

1a./J. 114/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 538/2021. Irma del Carmen Campoy Salguero y otro. 10 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, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 114/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. EL QUE REGULE CONDUCTAS RIESGOSAS, PERO LÍCITAS, NO IMPLICA UNA LIMITACIÓN PARA REPARAR LOS DAÑOS MORALES.

Hechos: Una persona presentó una demanda de responsabilidad civil objetiva por la muerte de su hermano, el cual fue atropellado por un automóvil conducido por un adolescente. En primera instancia, se condenó solidariamente a los demandados (padre y madre del adolescente y aseguradora) a indemnizar tanto el daño patrimonial como el daño moral. Tras la apela-



ción y la interposición de juicios de amparo por ambas partes, el respectivo Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo únicamente a los demandados. Desde su punto de vista y contrario a las decisiones previas, de conformidad con el Código Civil para el Estado de Sonora, en la responsabilidad extracontractual objetiva no es posible condenar por daño moral al no existir un hecho ilícito. En desacuerdo con esta decisión, se presentó un recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el hecho de que, en principio, la responsabilidad civil objetiva regule conductas riesgosas pero lícitas, no conlleva que deba aceptarse una limitación a los daños que deben repararse, en particular, los daños morales.

Justificación: No se pasa por alto la inquietud (jurisprudencial comparada o doctrinaria) consistente en que la responsabilidad extracontractual objetiva regula conductas inherentemente lícitas, pero riesgosas; por lo cual, se argumenta, es debatible que tenga que repararse todo tipo de daños (en especial, los inmateriales) cuando el propio ordenamiento jurídico permite dicha actividad y no se violó ningún deber de cuidado. Al respecto, en primer lugar, debe señalarse que no toda conducta riesgosa regulada mediante la responsabilidad civil objetiva cumple con deberes de cuidado. Por otro lado, el hecho de que la responsabilidad objetiva abarque en algunas ocasiones a conductas inherentemente lícitas, no tiene como resultado necesario que las consecuencias que surgen de la interacción de personas que se ven involucradas en esas conductas sean irrelevantes para el ordenamiento jurídico. Algunas de esas consecuencias pueden ser negativas para una de las partes que la sufre, por lo que esa persona no tiene el deber de soportar dicha afectación (causada por la actividad riesgosa) cuando la misma es injustificada, por más lícita que sea la actividad del dañador. Sin que lo anterior signifique que todas y cada una de las consecuencias de una conducta de una persona frente a otra deba ser reparada civilmente. Eso haría la vida prácticamente inviable. Sólo ciertas afectaciones son relevantes para el ordenamiento en atención a la importancia y al grado de afectación del derecho o interés jurídicamente protegidos; lo cual, es especialmente trascendente tratándose del daño moral, pues aunque cada persona tiene una autoridad epistémica exclusiva



respecto a su dolor o emociones, no toda molestia o incomodidad en torno a los sentimientos, emociones u honor será relevante para el ordenamiento jurídico a efecto de exigirse su reparación. Por ello, tratándose de la regulación de conductas mediante el régimen de responsabilidad objetiva, por más lícita que pueda ser una conducta, si una persona ejerciendo su plan de vida llevó a cabo una actividad riesgosa, no puede esperar que la persona que se vio afectada por esa actividad sea quien solvente los perjuicios materiales o los inmateriales que esa conducta causó (se aceptaría con ello que una persona puede ser instrumento de otra). Al final de cuentas, el afectado por la conducta de otro fue el que vio disminuido de manera injustificada el goce/ejercicio de sus derechos a la propiedad, vida, salud, integridad física o emocional, etcétera. Consecuentemente, más que la especificación de los tipos de daños que se pueden reclamar, la selección de un determinado régimen de responsabilidad tiene como uno de sus principales objetivos idear las condiciones idóneas para que se respeten y protejan los diferentes derechos de las personas. Por ejemplo, distinguiendo las actividades riesgosas que, por su propia naturaleza, se considera que pueden poner en entredicho los derechos de las personas (como la propiedad, la vida, la salud o la integridad física o emocional, etcétera), de aquellas conductas que al no detentar esas características requieren de un aspecto subjetivo que oblique a dicha persona a respetar el derecho de otra persona a no ser dañada y a, en su caso, reparar el daño que causó de manera injustificada, a fin de salvaguardar los derechos humanos que se vieron trastocados.

1a./J. 115/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 538/2021. Irma del Carmen Campoy Salguero y otro. 10 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, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 115/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO. LA EMISIÓN DE LA DECLARATORIA DE RECONOCIMIENTO GRUPAL, COLECTIVO O *PRIMA FACIE* DE NIÑOS Y NIÑAS QUE INTEGRAN UNA AFLUENCIA MASIVA DE MIGRANTES ES POTESTATIVA Y NO OBLIGATORIA PARA LA AUTORIDAD FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO).

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020. 16 DE FEBRERO DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTE, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SEPARÁNDOSE DE DIVERSAS CONSIDERACIONES Y FORMULÓ VOTO CONCURRENTE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al dieciséis de febrero de dos mil veintidós, en el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si las autoridades migratorias tienen dos obligaciones diferenciadas e independientes ante la actualización de la hipótesis de una afluencia masiva de migrantes potencialmente solicitantes de



la condición de refugiado: la emisión del reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado y la de diseñar un proceso de evaluación inicial para obtener información objetiva sobre las condiciones particulares de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana a fin de poder implementar medidas adecuadas para satisfacer sus necesidades.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

- 1. En el año de dos mil dieciocho distintas instituciones oficiales documentaron el tránsito de lo que se denominó la "caravana migrante", la cual consistió en, al menos, cinco flujos migratorios de naturaleza colectiva, en el lapso transcurrido de octubre a diciembre de ese año. En un estudio realizado por el Colegio de la Frontera Norte, asociación civil dedicada a investigar los fenómenos migratorios, se documentó las condiciones en que dichos movimientos forzados de población traspasaron la frontera sur del país y lograron llegar a Tijuana, Baja California, generando una serie de problemas humanitarios inéditos en nuestro país.¹
- 2. En este estudio se narra que el cinco de octubre de ese año se convocó por medio de redes sociales a la denominada "Marcha del migrante", la que tuvo como lema "No nos vamos porque queremos: nos expulsa la violencia y la pobreza", organizada por el exdiputado hondureño del Partido Libre, Bartolo Fuentes.²
- 3. El viernes doce de octubre de ese año, ciento sesenta personas se reunieron en la terminal de San Pedro Sula, Honduras, para iniciar la primera caravana migrante, sumando al día siguiente más de mil trescientas personas. Una vez que lograron pasar la frontera de Guatemala, para el diecisiete de octubre se habían reunido aproximadamente cuatro mil personas, ubicándose en el

¹ Este estudio se publicó el trece de diciembre de dos mil dieciocho y se puede consultar en el siguiente sitio web: https://www.colef.mx/estudiosdeelcolef/la-caravana-de-migrantes-centroamericanos-en-tijuana-2018-diagnostico-y-propuestas-de-accion/

² Los datos que ahora se destacan sólo tienen el propósito de poner en contexto las preguntas constitucionales que esta Primera Sala debe responder. Las premisas fácticas que servirán a nuestra decisión se extraerán únicamente de los elementos de prueba aportados al juicio de amparo.



puente fronterizo con México; posteriormente, el diecinueve de ese mismo mes y año, quienes se encontraban ahí congregados tiraron la valla policial entre México y Guatemala y cruzaron hacia el Estado de Chiapas.

- 4. El veintiocho de octubre siguiente, después de un enfrentamiento con la policía guatemalteca, la segunda caravana rompió la valla metálica que separa Guatemala con México. Para entonces, los medios de comunicación contabilizaban la primera caravana en siete mil integrantes mientras que la segunda en mil quinientos. El veintinueve siguiente salió la tercera caravana desde la capital de El Salvador con alrededor de trescientos migrantes e ingresó a México el treinta de octubre.
- 5. El treinta y uno de octubre salió una cuarta caravana con ochocientas personas, cuyo punto de origen fue El Salvador. El nueve de noviembre ingresó a México una quinta caravana con alrededor de doscientos cincuenta particulares, en su mayoría, nacionales de ese mismo país.
- 6. Para el veintisiete de noviembre del dos mil dieciocho, la Unidad Deportiva Benito Juárez, en Tijuana, Baja California, habilitada por las autoridades locales como albergue para migrantes, reportó que había seis mil sesenta y dos individuos albergados en sus instalaciones. Sin embargo, debe considerarse que algunos de sus integrantes aún se encontraban en tránsito en el país, otros más se quedaron en algunos otros Estados y otros más se regresaron voluntariamente a sus países de origen.
- 7. En el estudio, se reportó que los integrantes de ese grupo de migrantes provenían desde Guatemala, Honduras y El Salvador, como parte de movimientos forzados por la pobreza, la violencia extrema, los desastres naturales y el cambio climático. Se precisó que estos movimientos migratorios se remontan a lo largo del tiempo. Tan sólo entre dos mil trece y dos mil dieciséis se registraron entre doscientos sesenta mil y trescientos noventa y dos mil eventos de tránsito de migrantes centroamericanos por México.
- 8. Lo novedoso de los flujos migratorios de dos mil dieciocho y –que motiva el litigio constitucional del que ahora conocemos– radica en el carácter colectivo de esos movimientos. Conforme a los estudios realizados, se formula la hipótesis



de que la aparición de las caravanas de migrantes se debe a que constituyen una opción de movilidad que permite dar visibilidad, acompañamiento y protección a los migrantes por parte de organizaciones sociales, medios de comunicación y organismos de derechos humanos y ello explicó el crecimiento de los flujos migratorios entre octubre y noviembre de dos mil dieciocho.

- 9. Los cinco movimientos migratorios se integraron de hombres, mujeres y niños y niñas, sin existir una contabilización de proporción de cada categoría. En estos grupos se ha reportado una cantidad importante de menores de edad, de cuya proporción tampoco se tiene una contabilidad objetiva.
- 10. Éste es el contexto en el cual se inició el litigio constitucional, del que ahora esta Sala asume conocimiento en instancia de revisión para responder preguntas constitucionales de primer orden.
- 11. **Demanda de amparo.** **********, en su carácter de representante legal de la Oficina de ******** solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de actos del procurador federal, del director general de Representación Jurídica de Niñas, Niños y Adolescentes, y del director general de Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; todos adscritos a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.³
- 12. De las autoridades señaladas como responsables reclamó, en general, la omisión de adoptar *ex officio* las medidas reforzadas e integrales de protección a favor de las niñas, niños y adolescentes que viajan acompañados de sus familiares, o bien, que lo realizan separados o no acompañados de sus familiares; y, en particular:
- 1) La omisión de enviar personal especializado suficiente para conocer el número de niñas, niños y adolescentes que viajan en las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México los días 19, 28 y 31 de octubre, y 2 de noviembre, en el año 2018; a través de las cuatro caravanas

³ Expediente del *********, fojas 2-3.



migrantes, y así poder adoptar medidas de planeación, prevención y protección basadas en información más objetiva.⁴

- 2) La omisión de diseñar, ejecutar y dar seguimiento de manera coordinada con otras autoridades a un plan integral de actuación que permita garantizar un acompañamiento adecuado a las niñas, niños y adolescentes que viajan en las caravanas durante su tránsito por el país y, llegado el momento idóneo, establecer los procesos adecuados para el diagnóstico individual de casos para la determinación de medidas de restitución de derecho.⁵
- 3) La omisión de proporcionar medidas de protección integral a favor de todas las niñas, niños y adolescentes que viajan en las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México los días 19, 28 y 31 de octubre, y 2 de noviembre de 2018, a través de cuatro caravanas migrantes que entraron a nuestro país.⁶
- 4) La omisión de otorgar el reconocimiento *prima facie* como personas refugiadas, a todas las personas que viajan en las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México los días 19, 28 y 31 de octubre, y 2 de noviembre de 2018, por medio de cuatro caravanas; y, en particular, a favor de las niñas, niños y adolescentes que viajan en la misma, previa recaudación individual de su respectivo consentimiento. En otras palabras, tal reconocimiento *prima facie* no debería ser impuesto a las personas que no deseen acogerse al mismo.⁷
- 5) Si por alguna razón constitucional y convencionalmente válida se ha considerado la no procedencia del reconocimiento *prima facie* como personas refugiadas a todas las personas que viajan en las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México y, en particular, a favor de las niñas, niños y adolescentes que viajan en la misma, de cualquier manera se

⁴ Ibíd., fojas 3-4.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.



reclama la omisión de garantizar el acceso a un procedimiento para la determinación de la condición de refugiadas y refugiados; con las debidas garantías del debido proceso legal, a través de un proceso de elegibilidad que sea llevado con estándares especializados y por personal debidamente capacitado, y contando con una representación jurídica especializada, a favor de todas las niñas, niños y adolescentes migrantes que viajan en dichas caravanas.⁸

- 13. En su demanda originaria, la quejosa solicitó: (a) se diseñe una estrategia de actuación planificada; (b) se brinde acompañamiento a niñas, niños y adolescentes acompañados y no acompañados durante el tiempo que permanezca en movimiento la caravana; (c) se dicten medidas de protección internacional y especiales durante todo el proceso de acompañamiento de acuerdo con las necesidades particulares detectadas; (d) llegado el momento en que existan condiciones, y en el marco de la implementación del plan general solicitado, realice de manera organizada y coordinada, con Procuradurías Locales de Protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, una evaluación para la determinación de necesidades a través de equipos multidisciplinarios; (e) que se proteja en todo momento la integridad, vida y ejercicio ininterrumpido de derechos de niñas, niños y adolescentes, y se eviten entrevistas excesivas e impertinentes que generen proceso de revictimización.
- 14. **Trámite del juicio de amparo.** Correspondió conocer por razón de turno de dicha demanda al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México;⁹ quien, por una parte, y por acuerdo de doce de noviembre de dos mil dieciocho, la registró bajo el número 86/2018; y, por otra, se declaró incompetente para conocer parte del asunto, de modo que ordenó remitir la demanda de amparo al Juzgado Decimocuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, por conducto de su Oficina de Correspondencia Común.
- 15. Asimismo, se concedió de oficio y de plano la suspensión en favor de las niñas, niños y adolescentes de las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México el diecinueve, veintiocho, y treinta y

⁸ Ídem.

⁹ Ibíd., foia 1.



uno de octubre, y dos de noviembre de dos mil dieciocho, de los actos reclamados que estén vinculados en las actividades de planear, tramitar, organizar o ejecutar cualquier acto de deportación a sus países de origen y se requirió a las autoridades para que informaran sobre el cumplimiento de la citada suspensión.

- 16. De igual manera, se requirió a la parte quejosa a efecto de que manifestara si era su deseo señalar como autoridades responsables al Instituto Nacional de Migración, a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y exhibiera documento legible del que se desprenda de manera fehaciente que ************* tenía el carácter que ostentaba, con el apercibimiento que de no hacerlo se le tendría por no presentada la demanda. 10
- 17. **Ampliación de la demanda.** Por escrito presentado el veinte de noviembre de dos mil dieciocho, la quejosa desahogó la prevención formulada por el juzgado del conocimiento y amplió la demanda de amparo.
- 18. En este escrito, señaló como autoridades responsables al comisionado, al jefe de Departamento de Asuntos Jurídicos, y al delegado regional dentro del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México "Benito Juárez", todos adscritos al Instituto Nacional de Migración; al titular del Organismo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; al secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; y a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, adscrita a la Secretaría de Gobernación. De quienes se reclamaron los mismos actos que en el escrito inicial de demanda.¹¹
- 19. Luego, el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho se tuvo por desahogado el requerimiento formulado a la parte quejosa, por lo que el Juez de Distrito nuevamente se declaró parcialmente incompetente por materia, respecto de los actos consistentes en realizar cualquier acto tendente a la deportación de los padres o quienes ejerzan la patria potestad de los niños, niñas y

¹⁰ Ibíd., fojas de la sentencia de amparo 75-85.

¹¹ Ibíd., fojas 142-155.



adolescentes que viajan en las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México, el diecinueve, veintiocho, y treinta y uno de octubre y dos de noviembre de dos mil dieciocho, por considerar que era competente de esos actos el Juzgado de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, en turno, dado que su emisión y ejecución podía implicar la aplicación de normas sustantivas y adjetivas de naturaleza penal así como la afectación de la libertad personal en materia migratoria.

- 20. Por otra parte, el juzgado admitió a trámite la demanda promovida por la *********, tuvo por admitidas y ofrecidas las pruebas documentales, tramitó por duplicado y separado el incidente de suspensión, señaló hora y fecha para la audiencia constitucional, requirió los informes justificados a las autoridades responsables y dio la intervención al agente del Ministerio Público de su adscripción.
- 21. **Sentencia de amparo.** Una vez desahogado el trámite del juicio de amparo se celebró la audiencia constitucional y en fecha seis de febrero de dos mil diecinueve, el Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió, por una parte, y respecto de ciertas autoridades señaladas como responsables, sobreseer el juicio de amparo; y, por otra, amparar y proteger a la quejosa contra las omisiones que reclamó del comisionado del Instituto Nacional de Migración y del coordinador general de la Comisión de Ayuda a Refugiados consistentes en diseñar un plan institucional para obtener información sobre el número de menores de edad que viajan en las caravanas, sus condiciones y sus necesidades; y, de reconocerlos *prima facie* como refugiados.¹²
- 22. La sentencia inicia con el apartado dedicado a los sobreseimientos. Así, concluye que el subdelegado federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de México no pudo haber sido responsable de la omisión planteada, toda vez que los menores que viajan en las caravanas ingresaron vía terrestre y fuera de su circunscripción territorial. En consecuencia, concluyó que lo procedente es sobreseer el presente asunto respecto de esa autoridad.¹³

¹² Ibíd., fojas 463-497.

¹³ Ibíd., foja 468.



- 23. En la sentencia se determinó que el secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, las autoridades de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el director general Jurídico y de Derechos Humanos y Transparencia del Instituto Nacional de Migración y el titular del Organismo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia carecen de atribuciones para otorgar el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiados a los menores, así como para diseñar un plan institucional a fin de conocer su universo, sus condiciones y sus necesidades. Por tanto, también sobreseyó el asunto respecto de ellas.¹⁴
- 24. Se determinó que el comisionado del Instituto Nacional de Migración también carece de atribuciones para otorgar el reconocimiento *prima facie*, de modo que también es inexistente la omisión reclamada, por tanto, también le recayó sobreseimiento.¹⁵
- 25. El Juez de Distrito determinó que las autoridades responsables que participan en el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, no incurrieron en omisiones totales respecto del despliegue de facultades exigido por la parte quejosa para salvaguardar los derechos de los menores que viajan en las caravanas pues, en contraposición a lo argumentado por ésta, las ejercieron; además, en el expediente no existe elemento alguno que permita inferir que no lo hicieron con los recursos materiales y humanos a su alcance.
- 26. Lo anterior, máxime que lograron los objetivos intrínsecos a tales acciones y, en esa medida, satisficieron la causa de pedir de la quejosa, ya que: a) enviaron personal especializado para recabar información sobre dichos menores de edad; b) los han acompañado y asesorado durante su tránsito por el país; c) han generado planes de restitución de sus derechos; y, d) han implementado a su favor medidas de protección integral, entre ellas, proveerles de servicios de alimentación, alojamiento, salud, así como garantizarles acceso al procedimiento para obtener la condición de refugiado.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.



27. Por esas razones, el Juez de Distrito determinó sobreseer el presente asunto respecto del titular, el director general de Representación Jurídica de Niñas, Niños y Adolescentes, del director general de Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, todos de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; del comisionado y del director general Jurídico de Derechos Humanos y Transparencia, ambos del Instituto Nacional de Migración; del titular del Organismo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; y, del coordinador general de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. 16

28. En la sentencia, sólo se tuvieron por ciertas las omisiones de diseñar un plan integral de protección para conocer el universo de personas menores de edad que viajan en la caravana, sus condiciones y sus necesidades, así como de coordinarse con autoridades locales para ejecutar ese plan, por parte del comisionado del Instituto Nacional de Migración; así como la omisión de otorgar el reconocimiento *prima facie* como personas refugiadas a todas las personas, previa obtención de su consentimiento respectivo, por parte del coordinador general de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.¹⁷

29. Posteriormente, a fin de analizar las omisiones reclamadas, el juzgado de mérito recordó el contenido y alcance del parámetro general de regularidad constitucional, del cual destacó el artículo 4o. constitucional; en cuanto a que esta disposición indica que todas las autoridades del país deben considerar en cada una de sus decisiones y actuaciones el principio superior de la niñez; salvaguardar plenamente el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; y, satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, para que logren su desarrollo integral. Añadiendo, en ese sentido, que los dos análisis anteriores deben robustecerse, en razón del cumplimiento de las obligaciones adicionales que conlleva el contexto migratorio en que se encuentran las personas.

¹⁶ lbíd., foias 473-474.

¹⁷ Ibíd., foja 474.



- 30. Después del análisis constitucional y convencional de las implicaciones de la situación de vulnerabilidad interseccional de los menores que viajan en caravanas, y de la obligación del Estado de implementar medidas especiales de protección en favor de esos menores, el Juzgado de Distrito determinó lo siguiente.
- 31. Que el comisionado del Instituto Nacional de Migración no acreditó haber diseñado un plan institucional para conocer el número de menores que viajaban en las caravanas, sus condiciones y sus necesidades, a pesar de tener facultades para ello, y que se encuentra obligado a actuar en tal sentido para cumplir con una condición de adecuación de las medidas de protección especial, lo cual contraviene el parámetro especializado de regularidad constitucional y el interés superior de la niñez.
- 32. Asimismo, sostuvo que, efectivamente, el coordinador general de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tiene facultades para otorgar el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado; y, en ese sentido, procedió a verificar la actualización de sus supuestos, previstos en el artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
- 33. En la sentencia se concluyó que la omisión de otorgar el reconocimiento prima facie de la condición de refugiado a las niñas, niños y adolescentes que viajan en las caravanas, conlleva el incumplimiento de las obligaciones que integran los parámetros de regularidad constitucional y contraviene los principios del interés superior de la niñez, así como del efecto útil (effet utile), porque significa dejar de implementar la medida ideal de protección internacional para salvaguardar su interés superior y, por ende, convalidar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran a pesar de sus diversas necesidades.
- 34. Señaló que una de las obligaciones del Estado Mexicano es la de otorgar protección internacional cuando existe afluencia masiva de personas que la necesitan con urgencia; asimismo, ello configura una obligación reforzada o agravada cuando esas personas, como en el caso, son menores de edad, pues implica la observancia de su interés superior; y, por último, sostiene que la medida ideal para otorgar esa protección en la región es reconocerlos *prima facie* como refugiados.



35. Añadió que en casos como el que se resuelve, en el que se cuestiona la inacción de la autoridad, el requisito legal que prescribe que para otorgar el reconocimiento *prima facie* es "necesario el incremento sustancial de solicitudes" conlleva el riesgo de replicar una falacia de petición de principio respecto del argumento toral de la quejosa, pues si reclama la omisión de implementar medidas de protección especial a favor de los menores de edad que viajan en las caravanas y que, por ende, no les otorgaron representación o acompañamiento jurídico; un aspecto implícito en su argumento es, justamente, que la falta de asesoría jurídica les impidió acceder a ciertos trámites, entre ellos, el de la solicitud de la condición de refugiado.

36. Así, sostiene que analizar ese planteamiento sobre la base de que es un requisito para otorgar ese reconocimiento *prima facie* el incremento sustancial de solicitudes; y, por ende, resolver que no procedía aquél debido a la falta de éste –que es consecuencia directa de la ausencia de representación o acompañamiento jurídico reclamada como pretensión de fondo en la demanda de amparo– significaría dejar en estado de indefensión a la parte quejosa mediante un argumento falaz y, a la par, resolver en contravención al principio superior de la niñez.

37. Así, al quedar demostrada la inconstitucionalidad de las omisiones reclamadas al comisionado del Instituto Nacional de Migración y al coordinador general de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, por vulnerar los derechos de los menores que viajan en las caravanas y, consecuentemente, los derechos de la parte quejosa, consideró que lo procedente era conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, para los efectos que se definen en el cuadro siguiente:

Autoridades responsables	Acciones que deberá realizar para restituir a la quejosa en el pleno goce de sus derechos humanos y, con ello, cumplir la sentencia de amparo
Comisionado del Instituto Nacional de Migración	En ejercicio de sus facultades, deberá: En un plazo de veinte días hábiles, diseñar un plan fijo para conocer el universo de personas menores de edad que ingresaron al país con motivo de las caravanas y que en un futuro ingresen de manera masiva.



En el documento, conforme a los lineamientos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por el Comité de los Derechos del Niño, señalados en la parte considerativa de esta sentencia, deberá imponer a las autoridades competentes la obligación de observar lo siguiente:

Que el plan tiene como principio rector la generación de un proceso de evaluación inicial para obtener información objetiva sobre las condiciones particulares de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana a fin de poder implementar medidas adecuadas para satisfacer sus necesidades

Que se deberán recabar, al menos, los siguientes datos:

Causas de migración;

Condiciones de tránsito:

Vínculos familiares:

Factores de riesgo en origen y tránsito;

Información de sus representantes legales;

Datos sobre su alojamiento; y,

Situación jurídica.

Que el proceso de evaluación inicial tendrá que ser llevado a cabo por personal capacitado en la atención de menores de edad, quienes deberán entrevistar a la niña, niño y adolescente de que se trate, siempre en presencia de una persona especializada en psicología infantil.

Que dicho proceso de evaluación inicial deberá atender las necesidades de protección de niñas, niños y adolescentes; y, al efecto, deberá contemplar, al menos, las siguientes etapas:

"Determinación", que deberá cumplir con las siguientes garantías a favor del menor de edad:

Deberá realizarse en el punto de ingreso al territorio nacional y tan pronto como se tome conocimiento de su presencia.



Deberá incluir la determinación de su edad y, para ello, se deberá tener en cuenta tanto su aspecto físico como su madurez y psicología.

Deberá llevarse a cabo con criterios científicos, de seguridad, imparcialidad y con pleno respeto del interés superior del menor y a su género.

Deberá evitar todo riesgo de vulneración de su integridad física, respetar debidamente su dignidad humana y, en caso de incertidumbre, otorgar el beneficio de la duda para que se le trate como un menor de edad.

"Entrevista inicial", en la que se deberá cumplir con las siguientes garantías a favor del menor de edad:

Deberá estar adaptada a sus necesidades, su edad y su sexo.

Deberá ser realizada por profesionales calificados en un idioma o lenguaje que pueda comprender.

Deberá permitir reunir datos y antecedentes personales para determinar su identidad y, de ser posible, la identidad de sus padres y su ciudadanía.

Asimismo, en la que se deberá otorgar a la niña, niño y adolescente entrevistado, al menos, las siguientes facilidades:

Brindar la orientación necesaria sobre el procedimiento aplicable en un lenguaje accesible al menor de edad.

Otorgar la oportunidad de contactar a un representante del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o de quien lleve a cabo funciones análogas.

Proporcionar servicios de intérprete, asesoría legal y representación jurídica.

Nombrar a un tutor que vele por el bienestar e interés superior del menor de edad.

Garantizar al menor su derecho de ser oído y, en caso de que no pueda dar una entrevista, atender a los métodos de comunicación no verbales que resulten más idóneos en cada caso concreto para observar el principio de participación.



Establecer un espacio no amenazante para realizar dicha entrevista, que sea adecuado a las necesidades y seguridad del menor.

Asignar personal entrevistador especializado, que informe desde el inicio de la entrevista lo que sucederá, que procure evitar la incomodidad del menor y que resalte que se trata de una entrevista confidencial.

Realizar la identificación, mediante la entrevista, de las necesidades inmediatas de asistencia relacionadas con la vestimenta, la alimentación, la higiene, etcétera.

Dar atención prioritaria a menores no acompañados; después, a menores separados, luego a los acompañados por un solo progenitor y, finalmente a los que vienen en familia.

"Proceso de inscripción", en el que se deberá cumplir con las siguientes garantías a favor del menor de edad:

Deberá atenderse a su situación concreta y, para ello, deberá consignar información adicional:

Razones, de ser el caso, por las que está separado de su familia o no acompañado.

Aspectos particulares de vulnerabilidad, en especial, relativos a la salud y de índole física, psicosocial y material.

Necesidades de protección derivadas de la violencia en el hogar, la trata o diversos traumas.

Necesidades de protección internacional, como las basadas en "fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas" en el país de origen, las derivadas de una agresión exterior, ocupación, dominación extranjera o hechos que perturben gravemente el orden público o las provocadas por los efectos indiscriminados de la violencia generalizada.

"Entrega de documentos de identificación", la que deberá realizarse en cuanto sea posible.

Coordinador general de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados En un plazo improrrogable de cinco días hábiles, fijar lineamientos para atender a los menores de edad que viajan en las caravanas como grupo y otorgarles el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado.



- 39. Respecto al comisionado del Instituto Nacional de Migración, éste sostiene que el Instituto Nacional de Migración difundió ampliamente los detalles del programa "estás en tu casa", implementado por el Gobierno Federal para asistir con los trámites que son de su competencia a los integrantes de la caravana de migrantes que han mostrado interés en acogerse a los beneficios del programa, el cual consiste en regularización y empleo temporal.
- 40. Asimismo, sostiene que todas las personas migrantes integrantes de las caravanas que se encuentran en algún albergue o estación migratoria habilitada han recibido asistencia, y se les ha informado del derecho que tienen a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, la posibilidad de un retorno asistido a su país de origen, o la posibilidad de acogerse al programa de atención ofrecido por la presidencia de la República ("estás en tu casa"); además de proporcionarles alimentación, atención médica y psicológica a través de la ayuda de Gobiernos Municipales de los Estados de Chiapas, Oaxaca y de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- 41. También señala que el Gobierno Mexicano ha coordinado acciones de asistencia y atención de menores, así como a personas pertenecientes a grupos vulnerables, con instituciones y organizaciones como son la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Organización Internacional para las Migraciones, entre otras.

¹⁸ Ibíd., fojas 542-554.

¹⁹ Expediente del juicio de amparo en revisión *********, fojas 52-54.

²⁰ Juicio de amparo indirecto *Op.Cit.*, fojas 573-593.



- 42. Indica que el Instituto Nacional de Migración ha solicitado apoyo a la Policía Federal para que, sin uso de la fuerza o de las armas, personal de migración realice sus funciones en los puntos de internación respectivos para regular el flujo de extranjeros.
- 43. Asimismo, indica que a través del denominado "Grupo Beta", el instituto ha estado coordinando y apoyando a la caravana, brindando su asistencia médica, realizando traslados a hospitales, cuando se requiere, y distribuyendo víveres.
- 44. También sostiene que, en coordinación con otras autoridades del Gobierno Federal, organismos internacionales, y con la sociedad civil, se prioriza la atención integral a grupos en estado de vulnerabilidad, entre ellos niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados; señala que se repartieron 20.8 toneladas de ayuda que se componen de 2,665 despensas, 2,875 cobertores, 13,206 colchonetas y 6,600 kits de aseo personal; y, se instalaron dos plantas potabilizadoras de agua; provisiones que han sido transportadas con el apoyo de la Secretaría de la Defensa Nacional, Marina Armada de México y la Policía Federal, contando con la colaboración de Líneas Aéreas Comerciales Mexicanas.
- 45. Agrega que el instituto, en todo momento, ha cuidado la integridad de los menores de edad que integran la caravana, observando las obligaciones contenidas en los artículos 94 y 95 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- 46. También indica que la Delegación Federal del Instituto en el Estado de Chiapas informó que los extranjeros fueron recibidos y atendidos en los albergues "Recinto Ferial en Chiapas", la "Estancia Provisional en Oaxaca" o el "Deportivo Palillo de la Magdalena Michuca", la "Casa del Peregrino San Lorenzo" y el "Faro de Tláhuac" en la Ciudad de México; lugares en donde los migrantes permanecieron de manera voluntaria a fin de recibir información, atención y asistencia de las autoridades de los tres niveles de gobierno.
- 47. Además, indica que existe un Convenio General de Colaboración que celebraron el Instituto Nacional de Migración y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, con el fin de fortalecer las acciones para



la atención, protección y restitución de los derechos de los menores migrantes acompañados y no acompañados, para garantizar el interés superior de la niñez.

- 48. Igualmente, sostiene que se envió personal del instituto a los diferentes puntos de internación, y se cuenta, en ese sentido, con un informe en relación con el contingente total de la caravana, que es de 9,741 personas; cifra que corresponde hasta el día siete de noviembre del año dos mil dieciocho.
- 49. En esa tesitura precisa que, estadísticamente, es casi imposible conocer una cifra exacta de los migrantes que integran la caravana, toda vez que se encuentran en constante movimiento y, además, no están a disposición del Instituto Nacional de Migración. Sin embargo, indica que el instituto instrumentó el sistema denominado "Setram" (Sistema Electrónico de Trámites Migratorios), que es un registro para integrar a los menores que se encuentran en la caravana de migrantes, y se estructuró de conformidad con su nacionalidad, edad y sexo, a los cuales se les autorizó la regularización por razones humanitarias; lo cual desvirtúa la apreciación en el sentido de que no se ha instrumentado un plan institucional para obtener información sobre el número de menores de edad que viajan en las caravanas.²¹
- 50. Agrega que es importante informar que en el instituto existe personal especializado para el cuidado de la infancia, denominado "OPI" (Oficial de Protección al Infante); quienes están facultados para el cuidado de la infancia y atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad, es decir, en temas relacionados con niñas, niños y adolescentes, los cuales estuvieron pendientes y acompañando a los menores migrantes; protegiendo y garantizando sus derechos.
- 51. Finalmente, el comisionado sostiene que se encuentra imposibilitado jurídica y materialmente para cumplir con cada uno de los puntos de la sentencia de amparo, y considera que el Juez de Distrito se excedió en su determinación al conceder el amparo y protección federal a la parte quejosa en su contra, toda vez que con los argumentos expresados se demuestra que, a pesar de que la caravana de migrantes representó un tránsito de carácter irregular y masivo, se protegieron en todo momento los derechos de los menores migrantes.

²¹ Ibíd., fojas 551-552.



- 52. Por otra parte, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en su recurso de revisión expone que en primer lugar y contrario a lo expresado por el Juez de Distrito, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en coordinación con diversas autoridades, implementó una ruta de acción para la atención de niñas, niños y adolescentes que viajan en las caravanas y, en general, tomó las medidas necesarias para que en esa colectividad, los menores pudieran acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiados. Así, no existió, ni existe contravención al principio del interés superior de la niñez.
- 53. Además, sostiene que el ingreso de personas extranjeras, incluyendo menores de edad, con motivo de las caravanas, en su mayoría, han rechazado las medidas de protección internacional, como es la de solicitar acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Y, además, señala que los mismos han declinado adherirse al programa de carácter temporal ofrecido por el Gobierno Federal que les permite permanecer en territorio nacional y acceder a servicios médicos, educativos, etcétera.
- 54. Aunado a lo anterior, sostiene que las autoridades facultadas para realizar el acompañamiento y representación de niñas, niños y adolescentes, ya sea en coadyuvancia o en suplencia, en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, de manera oficiosa, son las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia.
- 55. Por esas razones estima que no existió ni existe contravención alguna por parte de la Comisión al principio del interés superior de la niñez; además de que sostiene que el Juez de Distrito realiza una indebida interpretación y aplicación de la Opinión Consultiva OC-21/14, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al señalar que el coordinador fue omiso en entregar el reconocimiento prima facie, pues, como lo indica esa Corte, es obligación de los Estados garantizar el acceso a la protección, a la no devolución y un trato humanitario, lo cual sí aconteció.
- 56. Además, esa opinión no establece el deber jurídico de reconocer *prima facie*, ante la llegada masiva de extranjeros, la calidad de refugiados, ya que la opinión utiliza el verbo *poder*, lo que significa una facultad o potencia de hacer algo.



- 57. En el segundo agravio, la Comisión indica que en sede nacional no se regula el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado. Por ello, señala que la sentencia recurrida transgrede el contenido del párrafo 30 de las Directrices sobre Protección Internacional No. 11, emitidas respecto del *"Reconocimiento prima facie de la condición de refugiado"* por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la condición de refugiados, el cual establece que: "30. La decisión de adoptar un enfoque *prima facie* debe hacerse de conformidad con el marco jurídico nacional."
- 58. Así, interpretado a contrario sensu, se advierte que si en el marco jurídico nacional no se regula el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado, el Estado no se encuentra constreñido a aplicar dicha medida en los procedimientos respectivos.
- 59. En ese orden de ideas, la sentencia es ilegal y excesiva, dado que se obliga al coordinador general a emitir ese reconocimiento sobre los menores de edad integrantes de la caravana, sin embargo, en la legislación nacional no se regula dicho reconocimiento.
- 60. Conforme a la legislación nacional (artículos 13 y 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como el artículo 44 de su reglamento) el reconocimiento de la condición de refugiado es individual y es a petición de parte; por tanto, otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado a quien no reúne los requisitos legales afectaría el interés social.
- 61. Ni en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, ni en su reglamento, se advierte que haya sido voluntad del legislador regular la figura del reconocimiento de la condición de refugiado *prima facie*.
- 62. En el tercero de los agravios sostiene la Comisión que el Juez de Distrito obliga al coordinador general a emitir un reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado sin tener en cuenta la naturaleza de dicha figura, ni tampoco los supuestos de su procedencia y excepción.
- 63. Agrega que la facultad de fijar los lineamientos para adoptar un enfoque *prima facie* (en términos del Manual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas



para Refugiados)²² es discrecional para el coordinador general, por lo cual es ilegal que se le obligue a actuar en ese sentido.

64. Sostiene que no debe confundirse entre la facultad que tiene la Secretaría de Gobernación para fijar los lineamientos que se seguirán para atender como grupo a los migrantes, y la supuesta obligación que señala el juzgado para otorgar un reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiados a los menores de edad. La ACNUR indica que esa decisión, la de adoptar un enfoque *prima facie*, depende de una evaluación realizada por la autoridad competente o actuando bajo su mandato.

65. Aunado a lo anterior, señala que las normas nacionales aplicables en la materia establecen que, de presentarse un ingreso masivo a territorio nacional de un grupo de personas que se encuentren en los supuestos previstos en el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, y dicha situación produzca un incremento sustancial de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría podrá fijar los lineamientos que se seguirán para atenderlos como grupo, en tanto no existan elementos que aconsejen su atención en lo individual. Sin embargo, de ninguno de los preceptos legales aplicables se advierte la obligación de las autoridades de fijar esos lineamientos, sino que la posibilidad de fijarlos se trata de una facultad discrecional de las autoridades administrativas.

66. Asimismo, indica que las niñas, niños y adolescentes integrantes de la caravana migrante no se ubican en la hipótesis de aplicación del enfoque *prima facie* establecida por el alto comisionado de las Naciones Unidas; toda vez que sólo se puede aplicar: (a) en situaciones individuales o grupales; (b) cuando quienes huyen se encuentran en tal riesgo de daño, que están incluidos en la definición de refugiado aplicable; (c) cuando la determinación de la condición individual es impracticable, imposible o innecesaria; situación que, en el caso, no acontece, pues la quejosa no acreditó que los menores de edad de la caravana migrante se encuentren en alguno de esos supuestos (previstos en el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados), ni que éstos hayan presentado solicitudes que signifiquen un incremento sustancial de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

²² Ibíd., foja 588.



- 67. La recurrente indica que, derivado de las caravanas migrantes, únicamente recibió 99 solicitudes relacionadas con menores de edad, solos o acompañados, lo cual no representa un incremento sustancial, ni masivo, y mucho menos la imposibilita para atender las solicitudes individualmente.
- 68. Aunado a lo anterior, indica que no procede adoptar un enfoque *prima facie*, pues el ingreso de personas extranjeras, incluyendo menores de edad, con motivo de las caravanas, en su mayoría han rechazado las medidas de protección internacional, como es la de refugio; además de que han declinado adherirse al programa de carácter temporal ofrecido por el Gobierno Federal, el cual permite permanecer en territorio nacional, y acceder a servicios médicos, educativos, e incluso, empleo temporal.
- 69. Sin que sea óbice señalar, agrega, que las solicitudes de refugio presentadas por los menores de edad que entraron formalmente por el punto fronterizo de Ciudad Hidalgo, Chiapas, están siendo debidamente atendidas de manera individual, y dentro de los plazos establecidos por la ley, por lo que la apremiante necesidad de brindar protección internacional y asistencia institucional se encuentra garantizada.
- 70. Asimismo, sostiene que la ACNUR ha determinado que el reconocimiento *prima facie* se basa en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen o de residencia habitual; y, en el caso que nos ocupa, el Juzgado de Distrito no realizó esa evaluación, por lo cual no procede adoptar el enfoque requerido.
- 71. Aunado a lo anterior, indica que la caravana migrante es un flujo de personas, mismas que no tienen como común denominador una sola nacionalidad, motivo por el cual es imposible considerarla bajo la figura del reconocimiento *prima facie*, al tratarse de una multiplicidad de situaciones, en los diversos países de origen, que deben valorarse de manera individual.
- 72. También sostiene que la ACNUR ha reconocido que el enfoque *prima* facie puede no ser apropiado en todas las situaciones, pues deben tenerse en cuenta factores de seguridad, legales u operativos; así, las respuestas de protección alternativas pueden ser más adecuadas para una determinada situación, como la selección u otros procedimientos (por ejemplo, la protección temporal) y, en algunas circunstancias, para la determinación individual de la condición.



- 73. En ese sentido, señala que no debe perderse de vista que el coordinador general de la Comisión sí brindó esa atención alternativa, ya que se aseguró en todo momento del otorgamiento de protección internacional, pues el Instituto Nacional de Migración y la propia Comisión, en coordinación con otras autoridades de otros Estados, establecieron mecanismos para dar atención a las personas que necesitaren algún tipo de asistencia humanitaria y legal para solicitar el refugio.
- 74. **Recurso de revisión adhesiva.** En fechas veintiocho de febrero y veintidós de marzo de dos mil diecinueve, interpusieron recursos de revisión adhesiva respectivamente, el titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia²³ y la *********.²⁴
- 75. El primero de los recurrentes adhesivos se limitó a confirmar y robustecer las consideraciones de la sentencia recurrida tendentes a tener por inexistentes las omisiones en ella imputadas, así como para haber decretado el sobreseimiento en el juicio.
- 76. Mientras que la ********* estima que en el fondo de la determinación del Juez de amparo se contiene una interpretación tácita de la Constitución Federal, al haber conferido una serie de atribuciones al Instituto Nacional de Migración que, en principio, tienen como finalidad cumplir con el objetivo del artículo 4o. constitucional. Así, al atribuir a ese instituto la facultad de realizar un diagnóstico inicial sobre las necesidades de protección, así como de emitir medidas de protección, se establece de forma tácita una interpretación constitucional que otorga prevalencia al enfoque migratorio sobre el enfoque de los derechos de la infancia, que reconocería que corresponde a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y a las Procuradurías Locales.
- 77. Si bien puede afirmarse que no existe un ejercicio expreso de contraste entre las dos normativas (la del Instituto Nacional de Migración y la de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes), en la práctica, el Juez de Distrito determinó una preferencia normativa en la que prevalece lo

²³ lbíd., fojas 613-616.

²⁴ Expediente del juicio de amparo en revisión *********, fojas 70-83.



que ordena la Ley de Migración y su Reglamento, frente a aquello que señala la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

- 78. La determinación sobre qué autoridad o autoridades es a quiénes corresponde la determinación de un proceso de evaluación inicial para determinar medidas de protección que debe ser especializado constituye un aspecto que involucra una interpretación directa del artículo 4o. de la Constitución, en relación con el artículo 1o., asociado con el 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 79. Bajo esa concepción, indica que no puede establecerse que la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes corresponda a una sola autoridad (como sucedía antes de la reforma en materia de derechos de la infancia de 2014 con el DIF), sino que constituye una responsabilidad del Estado que implica la coordinación y cooperación entre autoridades, con la rectoría de la autoridad especializada, que son las Procuradurías de Protección.
- 80. En otras palabras, estima que las Procuradurías de Protección requieren articularse con autoridades migratorias (como sucedería con el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados) para exigir de éstas aquellos aspectos que se requieran para la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- 81. Por tal motivo, considera que la sentencia es equívoca al atribuir al Instituto Nacional de Migración la posibilidad de realizar un diagnóstico y emitir medidas de protección de los infantes migrantes de los cuales tenga conocimiento, ya que, por razón de su materia de especialización, estructura y funciones, se considera que no puede atender el problema de la infancia integralmente y de forma especializada, como reclaman los estándares internacionales en la materia.
- 82. En conjunción con lo anterior, agrega que la Procuraduría Federal debe jugar un papel fundamental a la hora de atender las caravanas de migrantes; se necesita la cooperación y coordinación de diversas autoridades. En ese sentido, es claro que la autoridad que debe tomar el eje rector para dar cumplimiento a la sentencia de amparo es la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; misma que, además, debe ser funcional, coordinada y adecuadamente articulada con el resto de las instituciones del Estado.



- 83. Asimismo, formula argumentos en los que recuerda cuáles son las obligaciones del Estado Mexicano en materia de los derechos de los menores de edad; afirma que éstas adquieren una modalidad diferenciada al presentarse en contextos adversos en contra de determinados grupos que pueden catalogarse como vulnerables, pues, en estos casos, el actuar de las autoridades se vuelve decisivo y de gran trascendencia para la protección de los derechos de esos grupos. Por tanto, es comprensible exigir de las autoridades competentes conductas prontas, rápidas y serias.
- 84. En el caso en concreto, la situación de riesgo para los derechos de las personas integrantes de las caravanas migrantes no debe desconocerse, así como la cobertura que diversos medios de comunicación nacional e internacional han hecho al respecto. En ese contexto, contar con registros completos y exactos posibles permite conocer a los menores de edad y, en esa medida, emitir medidas de protección integral, ello en aras de minimizar el riesgo que corren esos grupos y, además, en cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que tienen las autoridades especializadas en materia de migración e infancia en el Estado Mexicano.
- 85. En cuanto a los alcances del interés superior de la niñez como principio para la implementación de políticas en beneficio de grupos de menores de edad, tal como lo señala el Juez de Distrito, del artículo 4o. constitucional, así como de los artículos 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derivan deberes especiales para las autoridades estatales, así como un mayor escrutinio respecto de la debida diligencia estatal en todas sus acciones respecto de la protección y garantía de los derechos de las niñas y niños.
- 86. En concreto, indica que la Corte Interamericana ha sostenido que, como parte de las obligaciones relacionadas con la salvaguarda de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades deben prevenir situaciones que pudieran conducir por acción u omisión a la afectación de sus derechos. Dicho de otra forma, si como parte de las facultades de alguna autoridad estatal se encuentra una cuyo ejercicio permite evitar afectaciones a niñas, niños y adolescentes, el ejercicio de ésta dejaría de ser potestativa para volverse obligatoria, pues de su actuar dependerá el que un niño, niña o adolescente pueda gozar efectivamente de sus derechos humanos.



- 87. Con respecto a este tema, señala que la autoridad responsable erróneamente sostuvo que las determinaciones del interés superior del menor sólo pueden realizarse a través de un estudio individualizado y mediante evaluaciones caso por caso; sin embargo, estima que esa postura es errónea, pues el mismo Comité de los Derechos del Niño, al definir los alcances del interés superior de los menores de edad, señaló que se deben tomar en consideración "siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general".
- 88. Sostiene que lo anterior cobra particular relevancia si se observa que, al definir políticas públicas en materia de infancia, sería imposible estudiar o analizar el interés superior de cada niño y niña en cada caso en concreto.
- 89. Adicionalmente, la quejosa adhesiva contesta al argumento de la autoridad responsable, según el cual, con independencia de la afectación al interés superior de los menores integrantes de la caravana, la sentencia recurrida es ilegal, en atención a que el reconocimiento *prima facie* no se encuentra regulado en la legislación local. Sin embargo, en ese sentido, la ********* sostiene que si bien es cierto que no existe un conjunto normativo que defina con precisión el procedimiento para realizar reconocimientos *prima facie* y, por ende, no resulta exigible a la Comar el seguimiento de un procedimiento específico, lo cierto es que la sentencia recurrida en ningún momento requirió tal actuación. Por el contrario, resolvió que, para garantizar de forma efectiva el derecho a solicitar y recibir asilo, la Comar debía hacer uso de sus facultades para emitir lineamientos que establecieran un procedimiento que permitiera el reconocimiento *prima facie* de niñas, niños y adolescentes integrantes de la caravana.
- 90. En ese sentido, además, sostiene que si bien es cierto que la autoridad señala que el elaborar lineamientos para el reconocimiento *prima facie* es potestativo y discrecional, lo cierto es que el ejercicio de esa facultad sería el único medio que permitiría a la Comar evitar la violación de los derechos humanos de los menores de edad integrantes de la caravana, por tanto, su implementación sí resulta exigible, ello de conformidad con la obligación constitucional de las autoridades de prevenir violaciones de derechos humanos, y garantizarlos, dentro del ámbito de sus competencias.
- 91. Además, agrega que toda vez que la obligatoriedad de la implementación de un procedimiento *prima facie* deriva de la ausencia de capacidad opera-



tiva para atender los casos presentados por solicitantes mediante procedimientos individualizados, correspondería a las autoridades demostrar que cuentan con infraestructura adecuada, personal suficiente y capacitación idónea para el estudio individualizado de las solicitudes; tratamiento que, entre otras cosas, implica la elaboración de un diagnóstico adecuado sobre las necesidades de protección, asistencia y seguimiento en la atención de necesidades prioritarias, garantías de debido proceso en la tramitación del mismo y desarrollo de entrevistas personales con tiempo suficiente, trato humano, etcétera; elementos de convicción que en ningún momento aportó la autoridad responsable.

- 92. En su escrito, la recurrente adhesiva contesta al argumento de la autoridad responsable, en el que ésta señala que la implementación de un mecanismo de reconocimiento es innecesaria, ya que muchos de los menores de edad que ingresaron al país no desean solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y, en consecuencia, a su entender, no se acredita el requisito necesario para la existencia de un reconocimiento *prima facie*; lo cual, estima la **********, es falso porque, en primer lugar, con independencia de la cantidad de menores de edad solicitantes, el universo total de solicitantes a partir del ingreso de las caravanas sí aumentó considerablemente, lo que impacta en la capacidad institucional para atender y reconocer de manera individualizada a los niños, niñas y adolescentes.
- 93. En ese sentido, sostiene que la autoridad responsable, en vez de acreditar o pretender desacreditar la necesidad de implementación de un mecanismo de reconocimiento *prima facie* a partir de señalar que el ingreso de niñas, niños y adolescentes no puede considerarse numéricamente masivo, lo que debió acreditar era que dicho ingreso, tanto de niños como de adultos, en el marco de las caravanas, no representaba un riesgo o un obstáculo para la adecuada tramitación de las solicitudes de niñas, niños y adolescentes provenientes del Triángulo Norte de Centro américa, y que comparten un contexto de huida tal que permitiría su reconocimiento *prima facie*.
- 94. Finalmente, sostiene que es evidente el incremento de solicitudes de reconocimiento de calidad de refugiados desde el año de dos mil trece, y también la incapacidad institucional de los órganos del Estado para la realización de ese procedimiento, por tanto, considera que es indispensable la adopción de medidas especiales; particularmente la activación de mecanismos de reconocimiento *prima facie* pues, de lo contrario, se corre el riesgo de poner en entredicho la efectividad del derecho a solicitar y recibir asilo.



- 95. **Remisión del asunto al Tribunal Colegiado Auxiliar.** Por auto de siete de mayo de dos mil diecinueve, la Magistrada presidenta del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ordenó remitir el presente asunto para su resolución, por conducto de la Oficina de Correspondencia Común, al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México.²⁵
- 96. En razón de lo anterior, por acuerdo de trece de mayo de dos mil diecinueve, la Magistrada presidenta del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región ordenó registrar el recurso de revisión con el número *********.26
- 97. **Trámite ante la Suprema Corte.** Posteriormente, en diversa resolución, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región solicitó a este Alto Tribunal la atracción del amparo en revisión del conocimiento por considerar que reunía las características de importancia y trascendencia.²⁷
- 98. En sesión del día seis de noviembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, esta Primera Sala determinó ejercer la facultad de atracción para conocer del juicio de amparo en revisión ************* del índice del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por considerar que reunía las características de importancia y trascendencia.
- 99. Mediante auto de treinta y uno de enero de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal determinó que esta Suprema Corte se avocaría al conocimiento de los recursos de revisión formulados, los radicó en la Primera Sala en virtud de su especialidad, y turnó los autos al señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para su resolución; quien, a su vez, por auto de trece de marzo de dos mil veinte, en su calidad de presidente de esta Sala, acordó el avocamiento del conocimiento del asunto.

²⁵ Ibíd., foja 105.

²⁶ Ibíd., foja 115.

²⁷ Ibíd., fojas 112-135.



100. **Desechamiento del primer proyecto de resolución y returno del asunto.** En sesión de veintidós de julio de dos mil veinte, una mayoría conformada por tres de los integrantes de la Sala rechazó el proyecto de resolución presentado por el Ministro ponente, lo que motivó el desechamiento de la propuesta y su envío a la Secretaría de Acuerdos de la referida Sala para su returno a algún integrante de la mayoría. Finalmente, por acuerdo de la presidencia de la primera Sala, el asunto se turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.²⁸

I. COMPETENCIA

101. La Primera 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), y 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como lo previsto en el punto tercero en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, por tratarse de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia de amparo indirecto, sobre la cual se determinó ejercer la facultad de atracción. Cabe señalar que, 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.

II. OPORTUNIDAD

102. Toda vez que el Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció respecto de la oportunidad de los recursos de revisión, y recursos de revisión adhesiva, resulta innecesario que esta Primera Sala se ocupe de ello.²⁹

III. LEGITIMACIÓN

103. Este presupuesto procesal igualmente se debe tener por satisfecho, en virtud de que fue interpuesto, en lo principal, por *********, director general

²⁸ Expediente del amparo en revisión 7/2020. Fojas 196 y 197.

²⁹ Véase sentencia del amparo en revisión administrativo *************, fojas 12-14.



jurídico de Derechos Humanos y Transparencia del Instituto Nacional de Migración, en representación del comisionado del Instituto Nacional de Migración; y, por *********, jefa de Departamento de Asuntos Jurídicos en suplencia por ausencia del titular de la Subdirección de Asuntos Jurídicos y Transparencia, en representación del coordinador general de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Y, en la vía adhesiva, por Rafael Soberanes Cortez, apoderado general del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y, por ************, en representación de la ************; carácter que les reconoció el Juez de Distrito mediante proveídos de doce y dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho.

IV. PROCEDENCIA

104. Es procedente la presente instancia de revisión, al interponerse contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, respecto de los cuales esta Suprema Corte ejerció su facultad de atracción.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

- 105. De la lectura de los distintos escritos de revisión, se advierte que las autoridades recurrentes no combatieron la negativa del Juzgado de Distrito de decretar el sobreseimiento con base en las causas de improcedencia cuya actualización estimaron en sus respectivos informes justificados, sino que sólo exponen argumentos diversos tendentes a justificar la irregularidad de la resolución combatida en el fondo.
- 106. No obstante lo anterior, esta Sala estima necesario abordar de oficio el tópico de interés legítimo con el fin de corregir la metodología aplicada por el Juez de Distrito. Lo anterior en términos del artículo 62 de la Ley de Amparo.
- 107. En efecto, es cierto que las recurrentes no acudieron a impugnar esta decisión, por lo que esta Sala no está habilitada para revisarla, sin embargo, como lo hemos determinado en diversos precedentes, es técnicamente viable corregir de oficio alguna incongruencia detectada en la sentencia recurrida, máxime si dicha corrección no genera un perjuicio en contra de los pro-



moventes y su propósito es lograr la adecuación de las determinaciones a la doctrina consolidada de esta Suprema Corte.

V.1. Interés legítimo

108. Como se había anticipado, la corrección que se procede a realizar no variará la conclusión alcanzada en la sentencia recurrida, sino que tiene el propósito de ajustar la fundamentación y motivación de la decisión recurrida a los precedentes vinculantes de esta Sala, en términos del artículo 94, onceavo párrafo de la Constitución Federal.

109. El juzgado del conocimiento determinó que la parte quejosa gozaba del interés legítimo necesario para promover la demanda de amparo, aun sin tener la representación jurídica de los menores aludidos; lo cual lo estimó acorde con los motivos de la reforma constitucional en materia de amparo, con el derecho de tutela judicial efectiva y con los principios *pro persona* y *pro actione*.

110. Así, sostuvo que el hecho de que la parte quejosa no hubiere exhibido elementos probatorios para acreditar que ha ejercido su objeto social previo a la promoción del presente juicio de amparo, no debe ser interpretado como una razón determinante para negarle el reconocimiento de un interés legítimo, pues eso sería tanto como supeditar la procedencia del juicio *a un formulismo no obligatorio* y dejar de resolver el fondo del asunto en contravención al interés superior de un grupo de menores de edad –migrantes– que se encuentran en una grave situación de vulnerabilidad.³⁰

111. Esta Sala no coincide con las consideraciones de la sentencia recurrida.

112. Como se observa, en el presente caso, la pregunta sobre la actualización del interés legítimo de la quejosa se enmarca en la doctrina desarrollada por esta Corte sobre sus condiciones de actualización, cuando quien acude al juicio de amparo es una persona moral privada, conforme a la cual, como bien

³⁰ Sentencia del **********. Pp. 29-30.



lo precisó el Juez de Distrito, es necesario acreditar tres requisitos: 1) la inclusión en su objeto social de actividades vinculadas y cubiertas con el derecho humano estimado vulnerado, 2) la idoneidad del derecho humano invocado para servir como parámetro de control constitucional y 3) el ejercicio efectivo del referido objeto social.

113. El Juez de Distrito inaplicó el tercer requisito al considerarlo un "mero formalismo", que no podría anteponerse como obstáculo al estudio de fondo. Con esta decisión el juzgado desatendió el criterio de esta Primera Sala, contenido en la tesis aislada, de rubro: "DERECHO A LA EDUCACIÓN. PARA QUE LAS ASOCIACIONES CIVILES PUEDAN ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO A RECLAMAR SU INCUMPLIMIENTO, DEBEN ACREDITAR QUE SU OBJETO SOCIAL TIENE COMO FINALIDAD VERIFICAR QUE SE CUMPLAN LAS OBLIGACIONES EN MATERIA EDUCATIVA, ASÍ COMO PROBAR HABER EJERCIDO ESA FACULTAD."31

114. Contra lo determinado en la sentencia recurrida, esta Sala estima que el referido requisito debe entenderse exigible, ya que se ancla directamente en el principio constitucional de división de poderes. Conforme a este principio, los medios de control constitucional *concretos* sólo pueden activarse si se constata la existencia de una afectación jurídica –ya sea interés jurídico o interés legítimo–, pues es dicha afectación la que marca la extensión de sus facultades, las cuales se limitan a resolver la litis en toda su extensión pero hasta donde esa afectación finalice, sin poder resolver cuestiones que trasciendan esa frontera; en otras palabras, constitucionalmente los Jueces sólo pueden ejercer sus competencias de revisión judicial cuando se encuentren frente a un "caso o controversia".

115. Nuestro modelo de democracia constitucional, en estrecha relación con el principio de división de poderes, impide a los Jueces revisar la validez de las leyes y los actos de autoridad impulsados únicamente por la petición en abstracto de alguna persona. Permitir que las personas acudan al juicio de amparo a plantear preguntas en abstracto produciría el resultado de poner en pre-

³¹ Tesis aislada 1a. CLXXI/2015 (10a.), visible en la página 428 del Libro 18 (mayo de 2015) del Tomo I, con número de registro digital: 2009188, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.



dicamento la integridad de la función judicial al convertirla en una función consultiva para cuestionar los actos de los órganos del Estado Mexicano, ante la mera oposición ideológica de las personas.

116. Las peticiones desligadas del requisito de afectación jurídicamente relevante –interés legítimo y jurídico– sólo están permitidos en los medios de control constitucional *abstractos* –como la acción de inconstitucionalidad–, en donde no se requiere de un caso o controversia. De ahí que el diseño de estos medios de control se regule de manera excepcional y de una manera precisa en la Constitución, regulación en la que se suele contener un listado limitado y reducido de sujetos legitimados.³²

117. Como ahora se demostrará, el requisito consistente en la demostración de que la asociación civil ha ejercido efectivamente su objeto social, previo a la promoción del juicio de amparo, es un elemento que permite salvaguardar que el juicio de amparo se preserve como un medio de control concentrado, pues en caso contrario, las personas morales privadas podrían plantear preguntas de constitucionalidad de manera abstracta mediante la mera modificación de su objeto social.

118. La procedencia del juicio de amparo requiere de una afectación real, cualificada, actual y/o inminente, y por ello no basta con comprobar que la quejosa ha adaptado su objeto social para incluir la realización de actividades cubiertas por el derecho o principio constitucional invocado como parámetro de control, pues ello sí convertiría el requisito de procedencia en una mera formalidad, carente de valor constitucional alguno.

³² Tesis de jurisprudencia P./ J. 129/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 791 del Tomo X (noviembre de 1999), del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, con número de registro digital: 192841, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN."

También ver la tesis de jurisprudencia P./ J. 32/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2501 del Tomo XXXI (marzo de 2010) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 165120, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES."



119. Esta Primera Sala cuenta con distintos precedentes, en los cuales hemos determinado que el interés legítimo es un concepto amplio que permite la justiciabilidad de distintos actos y normas, incluidos aquellos respecto de los cuales la parte quejosa no es destinataria. Sin embargo, siempre hemos determinado que en esos casos debe acreditarse "una relación causal con la norma impugnada que no puede ser hipotética, conjetural o abstracta". Así, hemos concluido que "debe tratarse de una afectación palpable y discernible objetivamente del análisis de la ley, al grado de ser calificable como una verdadera creación de la obra del legislador. El principio de división de poderes que inspira el requisito de parte agraviada obliga a los Jueces a reconocer interés legítimo únicamente a la persona que acredite una afectación real en sentido cualitativo, pero también temporal, actual o inminente, nunca hipotético o conjetural". 33

120. Así, hemos reiterado consistentemente en nuestros precedentes que la preservación del interés legítimo garantiza un fin negativo del principio de división de poderes: que los Jueces no se posicionen como órganos supervisores permanentes o aduanas de veto de las decisiones con legitimidad democrática; por otra parte, garantiza el fin positivo de ese mismo principio: aprovechar las funciones de control constitucional para utilizarse en su máxima capacidad en el ámbito en el que las Juezas y Jueces gozan de ventajas institucionales sobre los poderes políticos, a saber, la resolución imparcial de controversias concretas mediante la aplicación del derecho.³⁴

121. Como se procede a demostrar, el requisito exigible a las personas morales privadas de demostrar el ejercicio de su objeto social, en aquella parte vinculada con el contenido constitucional invocado como parámetro de control constitucional, es la condición *sine qua non* para delimitar el poder de revisión judicial de los Jueces de amparo a aquellos *casos y controversias* que involucren una afectación jurídicamente relevante real y actual y es el presupuesto que

³³ Tesis aislada 1a. CLXXXII/2015 (10a.) de esta Primera Sala, visible en la página 445 del Libro 18 (mayo de 2015), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2009198, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA."

³⁴ Ídem.



se erige como garantía de que el Poder Judicial no incursione a aquel ámbito que tienen vedado como parte de una institución contra-mayoritaria: la revisión en abstracto y al margen de un caso concreto de los méritos de los órganos pertenecientes a las ramas políticas.

- 122. No por ello, sin embargo, esta sentencia debe interpretarse como un reproche al Juez de Distritito. Por el contrario, coincidimos en que los tribunales constitucionales deben evitar los formalismos cuando éstos se presenten como obstáculos para el estudio de fondo de los asuntos. Así lo prescribe el artículo 17 constitucional, en la porción que reza "[s]iempre 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".
- 123. El desacuerdo de esta Sala con la sentencia recurrida es metodológica en la aplicación del referido principio constitucional: el principio *pro actione*, inserto en el artículo 17 constitucional, no debe direccionarse para revelar la exigibilidad de un requisito del cual pende la legitimidad de la intervención del Poder Judicial en la evaluación de los actos de los órganos políticos. Más bien, el mandato constitucional debe servir como pauta para construir y utilizar los estándares aplicables para determinar la actualización de los presupuestos procesales en los casos concretos, como es, por ejemplo, el estándar probatorio.
- 124. Así, como se concluirá, para acreditar que la persona moral privada ejerce efectivamente su objeto social, debe aplicarse un estándar probatorio laxo, en cuya aplicación pueden invocarse hechos notorios.
- 125. El último precedente relevante en este tópico fue el amparo en revisión 265/2020, fallado por unanimidad de votos de los integrantes de esta Sala, en sesión de doce de mayo de dos mil veintiuno.
- 126. En dicho precedente se le reconoció interés legítimo a una asociación civil, cuyo objeto era velar por la calidad de la administración de justicia y la debida aplicación del derecho –una barra de abogados–, toda vez que acreditó haber ejercido su objeto social y acudir al juicio de amparo a impugnar una omisión legislativa, respecto del cual se proponía tener como parámetro de con-



trol el derecho de acceso a la justicia. La omisión legislativa consistió en la de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar.

- 127. En dicha sentencia, la Sala hizo relación de sus precedentes relevantes y desarrolló las siguientes consideraciones.
- 128. Para responder a la pregunta sobre la actualización del interés legítimo, determinamos que era necesario identificar quién se presenta como peticionario del amparo: persona física o persona moral. En este último caso, resulta relevante el tipo de persona jurídica (asociación civil, sociedad anónima, organización no gubernamental, entre otras), sus fines particulares (su objeto social) y su fecha de creación (para determinar si es esperable que haya ejercido su objeto social).
- 129. Al respecto, se dijo, cobran particular relevancia dos precedentes: los amparos en revisión 323/2014 y 1359/2015. Estos casos guardan una fuerte analogía con el presente, pues en todos ellos los quejosos fueron *asociaciones civiles* y los derechos que se estimaron vulnerados eran de contenido social o lo fueron en su aspecto colectivo (el derecho humano a la educación y a la libertad de expresión).
- 130. En el amparo en revisión 323/2014, para acreditar el ejercicio del objeto social de la quejosa se recurrió a diversas *pruebas documentales* que ésta había aportado al juicio de amparo. Con base en este material probatorio se tuvo por demostrada una relación especial y real de la quejosa con el derecho a la educación –derecho invocado como parámetro en ese caso– y su rol activo como parte de la sociedad civil en la protección de dicho derecho (en términos simples, demostrar su "compromiso social" con la educación).
- 131. El amparo en revisión 1359/2015 difirió de este asunto en cuanto a la presencia de pruebas documentales en el juicio. No obstante, esta Sala se basó en diversos *hechos notorios* para tener por acreditado el interés legítimo de la quejosa. En este sentido, se tomó en cuenta desde la información publicada en la página de *Internet* de la asociación quejosa hasta los diferentes litigios en los que ha colaborado y que han sido resueltos por esta Corte.



- 132. De este modo, conforme a nuestros precedentes, hemos concluido que el interés legítimo de una asociación civil se puede acreditar a partir tanto de pruebas específicas que se aportan al juicio (documentales, por ejemplo) como de otro tipo de pruebas, como los *hechos notorios* sobre la actividad de la asociación de mérito. Es decir, no es necesario forzosamente una prueba directa de tipo documental que haya sido formalmente ofrecida por la quejosa para ese fin, por lo que dicho interés puede inferirse por el juzgador a través de otro tipo de pruebas directas o indirectas, incluso aquellas que puedan invocarse como hechos notorios.
- 133. En otras palabras, las asociaciones civiles quejosas no deben acreditar esta cuestión forzosa y únicamente a través de pruebas directas de tipo documental. Aquí es donde cobra aplicación el mandato constitucional del 17: se deben evitar los formalismos que eviten entrar al fondo de los casos.
- 134. En aplicación del mandato constitucional, por ejemplo, en el amparo en revisión 1359/2015, esta Sala desprendió que la quejosa acreditaba un compromiso particular con la libertad de expresión –derecho invocado en aquel caso como parámetro de control– a partir de *hechos notorios*, entre los que obraba la página de *Internet* de la quejosa, su participación en diversos litigios y la publicación de estudios sobre la libertad de expresión.³⁵
- 135. Pues bien, habiendo precisado la doctrina de esta Sala, debe corregirse la metodología de la sentencia recurrida, por lo que debe revocarse su determinación de inaplicar el requisito mencionado, consistente en la demostración de que la quejosa ha ejercido su objeto social, y confirmar su exigibilidad. Sin embargo, al valorar el caso concreto, esta Sala observa que existen elementos al alcance de esta Corte para tener por satisfecho este extremo.
- 136. En efecto, de las constancias de autos se observa la existencia de la copia certificada del acta de asamblea constitutiva, de la que aparece que la quejosa es una asociación civil cuyo objeto social consiste en "la defensa, promo-

³⁵ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.* Amparo en revisión 1359/2015, pp. 38-41.



ción, estudio e investigación de los derechos de la infancia, sin fin de lucro para lo cual podrá" ... y a continuación se enumeran una pluralidad de acciones, entre las que se incluyen la representación, asesoría y patrocinio de menores ante las autoridades para la defensa de sus derechos, la realización de eventos culturales y educativos, la creación de convenios, alianza y asociaciones para la realización de sus fines. De entre estas acciones habilitadas por su objeto social destaca la siguiente: "[I]levar la defensoría de aquellos casos seleccionados por la asociación que constituyan violaciones a los derechos de la infancia".

137. De manera análoga, se estima que en este caso existen elementos probatorios suficientes para tener por acreditado que la quejosa ha ejercido su objeto social. Así, por ejemplo, debe invocarse como hecho notorio, que la quejosa ha sido parte en distintos juicios de amparo, cuya materia ha consistido en la defensa de los derechos de los niños y las niñas. Recientemente, la referida asociación civil acudió a interponer recurso de revisión en un juicio de amparo, en el cual impugnó el programa de "mochila segura", consistente en un programa que implementaba determinados protocolos en las escuelas de la Ciudad de México con el fin de prevenir riesgos de seguridad pública, el cual se resolvió por esta Sala, en el sentido de calificarlo como violatorio de los derechos humanos de los menores de edad.

138. Se trata del amparo en revisión 41/2020, fallado por esta Sala en sesión del tres de febrero de dos mil veintiuno. Si bien es cierto en ese asunto esta Sala confirmó el sobreseimiento decretado respecto de esa asociación civil, por lo que el estudio de fondo se realizó respecto de la otra parte quejosa que acudió al juicio, lo relevante es que ello se hizo porque se actualizaba una litispendencia de la asociación civil, en relación con un diverso juicio de amparo, también promovido por dicha asociación en contra del mismo acto reclamado, el cual fue resuelto por un Tribunal Colegiado.

139. Así, que esta Sala haya confirmado el sobreseimiento en ese caso respecto de la ahora quejosa es irrelevante por dos razones. En primer lugar, porque lo que interesa no es si ha obtenido sentencias favorables en sus litigios, sino más bien si ha ejercido su objeto social; en segundo lugar, porque la causa de sobreseimiento no fue la falta de legitimación, sino la litispendencia, por un diverso juicio promovido por la misma quejosa, lo que termina confirmando lo



que se propuso como objeto de prueba, a saber, que la quejosa ha ejercido su objeto social.

- 140. Adicionalmente, es un hecho notorio que la asociación civil quejosa ha participado en diversos foros, seminarios y eventos relacionados con la promoción, difusión y discusión sobre la doctrina y líneas de evolución de los derechos de las niñas y de los niños. De manera ejemplificativa cabe invocar como hecho notorio el curso virtual sobre "Los derechos de la infancia y el acceso a la justicia" llevado a cabo del diecisiete de abril al veintitrés de octubre de dos mil veinte, el cual fue convocado y organizado conjuntamente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la quejosa, la **********.36
- 141. Finalmente, es un hecho notorio para esta Primera Sala, que la quejosa ha producido distintos trabajos de investigación sobre los derechos de la infancia, estudios que han sido retomados por la opinión pública y han sido objeto de discusión social. Por ejemplo, en el mismo año de dos mil veinte, dicha asociación civil publicó una investigación que tituló "Es un secreto: explotación sexual en escuelas", estudio de investigación que realizó con la participación de distintos académicos del país y que se realizó con el apoyo de la Fundación MacArthur y La Fundación Oak.³⁷
- 142. En consecuencia, esta Sala estima que, contrario a lo concluido por el Juez de Distrito, existen elementos de los cuales puede constatarse que la quejosa ha ejercido su objeto social, requisito que es exigible constitucionalmente para tener por demostrado el presupuesto procesal del interés legítimo, aunque sujeto a un estándar probatorio laxo.
- 143. Por otra parte, esta Sala procede finalmente a corregir un último aspecto de la metodología utilizada por el Juez de Distrito para evaluar la actualización del interés legítimo de la quejosa.

³⁶ https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/agenda/documento/2020-03/CV_Derechos_Infancia.pdf ³⁷ https://dispensariodi.com/wp-content/uploads/2021/05/es-un-secreto-la-explotacion-sexual-infantil-en-escuelas-2.pdf



144. En efecto, debe corregirse la conclusión de la sentencia recurrida: el interés legítimo de la quejosa no se vincula con la afectación resentida directamente por los integrantes de las caravanas llevadas a cabo en el año de dos mil dieciocho, sino con la defensa de un bien colectivo, consistente en procurar de manera permanente la regularidad en el funcionamiento de las garantías de los derechos de los menores migrantes.

145. Como se observa de su sentencia, el Juez determinó que aunque la quejosa no tenía la representación de los menores titulares de los derechos humanos, quienes podrían acceder a la declaratoria *prima facie* de refugiados, debía reconocérsele legitimación activa para venir a defender sus derechos, pues en caso contrario, se quedaría sin la posibilidad de defensa.

146. Esta Sala estima necesario modificar esta argumentación, pues tampoco se ajusta a la doctrina de esta Suprema Corte. En efecto, conforme a nuestros precedentes, las asociaciones civiles pueden acudir al juicio de amparo para impugnar actos o normas de los cuales no son destinatarias, cuando su objeto social, efectivamente ejercido, incluya la realización de actividades cubiertas por el derecho humano o principio constitucional estimado vulnerado. Sin embargo, ello no se debe a que esta Corte acepte que dichas asociaciones puedan acudir en representación de terceros a pesar de no contar con un mandato de representación. El interés legítimo exigible requiere que acudan al juicio de amparo a invocar una afectación propia y no para defender derechos de terceros.

147. En efecto, nuestros precedentes han exigido que, en este supuesto, las personas deben acreditar resentir una afectación colateral, que no sea hipotética, conjetural o abstracta, sino que sea real, concreta o inminente, pero siempre propia.³⁸ No deben ser destinatarios de las normas o actos impugnados, pero

³⁸ Tesis aislada CLXXXII/2015 de esta Primera Sala, visible en la página 445 del Libro 18 (mayo de 2015), del Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2009198, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA."



sí afectados por ellos, dada su posición diferenciada en el ordenamiento jurídico.

- 148. En el caso de las asociaciones civiles, este requisito se satisface de una manera diferenciada. Requieren demostrar que su objeto social cubra actividades que se encuentran en estrecha relación con la dimensión colectiva o pública de los derechos humanos.
- 149. Esta Sala ha determinado que los derechos suelen tener dos dimensiones: una individual, que consiste en la libertad o prestación aprovechable en lo individual por su titular –por ejemplo, el derecho a la educación tiene su dimensión individual en la obtención de las servicios educativos respectivos— y otra colectiva o pública, que consiste en todas aquellas actividades, deberes y prerrogativas involucradas alrededor de la primera dimensión –en el caso de la educación, las actividades realizadas por las asociaciones civiles para la promoción, vigilancia y perfeccionamiento de los servicios de educación.
- 150. Nuevamente esta distinción fue reiterada por esta Sala al resolver el amparo en revisión 265/2020, en el cual, se insiste, se le reconoció interés legítimo a una asociación civil para acudir al juicio de amparo para impugnar una omisión legislativa. Ahí determinamos que era relevante evaluar la naturaleza del derecho que se pretende lesionado. De este modo, concluimos que debía distinguirse si el derecho es de carácter preponderantemente individual (como el derecho a votar), colectivo (como el derecho al medio ambiente sano), o si admite una naturaleza dual (como la libertad de expresión).³⁹
- 151. En la sistematización de los precedentes realizada en esa ocasión, se concluyó que el elemento común de todos los casos en los cuales se le reconoció interés legítimo a una asociación civil es que todos versaban sobre la dimensión difusa o colectiva de los derechos implicados y se habló, por ende, de una estructura jurídica compleja de los derechos invocados del parámetro de control

³⁹ En cierta medida, esta distinción explica el tratamiento particular y con ciertas notas diferentes del interés legítimo en los amparos en revisión 216/2014 (relativo al derecho de propiedad), 307/2016 (relativo al derecho al medio ambiente sano) y 1359/2015 (relativo a la libertad de expresión e información).



(por ejemplo, el derecho a la educación, la *dimensión colectiva* de la libertad de expresión y del carácter de *bien público* del medio ambiente, entre otros que se han analizado por esta Sala), en todos los cuales se destacó la importancia que tiene la sociedad civil en su protección. En otras palabras, en todos nuestros precedentes análogos a este caso, hemos constatado que las quejosas invocan un parámetro de control integrado por derechos humanos con una dimensión colectiva, en la cual se incluyen tareas que involucran a las personas morales privadas.

152. Por lo tanto, es posible concluir que para evaluar el interés legítimo de una asociación civil en el juicio de amparo debe partirse de la naturaleza del derecho implicado y su relación particular con el objeto social de la misma (su estructura compleja, su plano social, su carácter de bien público o alguna característica análoga). Además, a diferencia de lo que sucede con el interés legítimo visto desde un plano meramente individual, aquí, en principio, no será relevante que la afectación al derecho con el acto, ley u omisión reclamada sea más generalizada y que, consecuentemente, el beneficio del amparo también pueda alcanzar a más personas. Eso, en su caso, es una consecuencia del reconocimiento de ese interés legítimo.

153. En el presente caso, esta Sala considera igualmente que este requisito también se encuentra colmado. Los derechos de los niños y las niñas, operativos a través del principio del interés superior del menor, en conjunción con el derecho de asilo y de reconocimiento de la condición de refugiado, integran un parámetro de control que presenta un contenido complejo y multifacético, con una dimensión colectiva, dentro del cual se incluyen áreas que tutelan la participación e involucramiento de la sociedad civil.

154. Como lo dijo la Corte Interamericana al resolver la Opinión Consultiva OC-21/14 en sesión del diecinueve de agosto de dos mil catorce, resolución que será retomada en el fondo del presente asunto: Cuando el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la existencia de un corpus iuris aplicable para las niñas y los niños, "la indicada norma es también prácticamente la única que, en la Convención, consagra una obligación no sólo para el Estado, sino también para la sociedad y la familia". Así, refiriéndose a la materia migratoria, "el estatuto de la niña o niño no se limita al ámbito de su relación



con el Estado, sino que se extiende a la que tenga o deba tener con su familia y la sociedad toda, relaciones estas últimas que el Estado debe, por su parte, posibilitar y garantizar y, en el caso de la niña o niño migrante, asegurarse de que los adultos no lo utilicen para sus propios fines migratorios y que, si ello, pese a todo, aconteciere, en definitiva no resulte perjudicado".

155. Finalmente, cabe destacar el párrafo onceavo del artículo 4o. constitucional, el cual inmediatamente después de consagrar los derechos de los niños y niñas, establece: "El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

156. El contenido y alcance de estos derechos –de los niños y niñas y de buscar y recibir asilo, así como de reconocimiento de la condición de refugiado—se realizará en el siguiente apartado, en el que se contiene el estudio de fondo. Basta por ahora anticipar que ambos derechos no sólo tiene una dimensión individual desde la que se tutelan las condiciones en que los menores son beneficiarios de determinadas libertades y prestaciones, sino también una dimensión colectiva, que se proyecta sobre una red de relaciones jurídicas, que involucran a la sociedad civil y que se reflejan en el deber correlativo que tienen todas las personas 1) para tomar en consideración el interés superior del menor en cualquier toma de decisiones⁴⁰ y 2) en participar en los procesos de transformación social para revertir las estructuras sociales y políticas que históricamente han excluido a los migrantes como un grupo vulnerable. Ambas dimensiones de participación de la sociedad civil han sido exploradas ampliamente en nuestros precedentes y serán retomados en el siguiente apartado para evaluar la validez de los actos impugnados.

157. Finalmente, esta Sala observa que en el presente caso subsiste el interés legítimo de la parte quejosa hasta el momento de resolución de la presente revisión, por dos razones, cuyo estudio también se desarrollará con mayor extensión en el próximo apartado, pero que desde ahora se anticipan para cerrar este apartado de procedencia.

⁴⁰ Ver, por ejemplo, la tesis aislada 1a. CCCLXXIX/2015(10a.) de esta Primera Sala, visible en la página 256 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2010602, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO."



158. En primer lugar, los actos reclamados son de naturaleza omisiva, por lo que su afectación es de tracto sucesivo, es decir, se extienden en el tiempo hasta que no sean subsanadas por la emisión de los actos o normas que colmen los sentidos prescritos por el mandato correspondiente;⁴¹ en segundo lugar, las caravanas migrantes son flujos o movimientos masivos de población cuya caracterización constitucional conforma el núcleo de la interrogante constitucional a resolver, por lo que cualquier alegato dirigido a concluir su inexistencia o modificación sustancial debe desestimarse por involucrar el estudio del fondo del asunto.⁴²

159. Como lo reconocen las autoridades responsables, las afluencias masivas de migrantes son difíciles de registrar y aunque las autoridades hayan implementado algún sistema de registro, en sus escritos afirman que no cuentan con una base de datos que refleje exhaustivamente la condición jurídica de cada uno de sus integrantes. En todo caso, la obligación constitucional de llevar a cabo uno es parte de la materia del presente asunto. Por tanto, ante la incertidumbre y con independencia de la suerte de cada persona que inició y cruzó la frontera sur del territorio nacional, esta Corte presume la existencia de las caravanas migrantes como fenómeno poblacional colectivo, continuo y permanente, mientras no se demuestre lo contrario.

160. El planteamiento constitucional avanzado ante esta Corte es formulado para que se determine si los menores integrantes de los flujos migratorios, sucedidos en el año de dos mil dieciocho, deben caracterizarse como un grupo

⁴¹ Aunque el siguiente criterio se emitió para determinar el cómputo de las omisiones en la controversia constitucional, cobra aplicación por analogía, al versar sobre la naturaleza de las omisiones de las autoridades, las que no son privativas de ese medio de control constitucional. Tesis de jurisprudencia P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, visible en la página 1296 del Tomo XVIII (agosto de 2003), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 183581, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

⁴² Tesis de jurisprudencia P./J. 135/2001 del Pleno de esta Suprema Corte, visible en la página 5 del Tomo XV (enero de 2002) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 187973, de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE."



vulnerable desde la perspectiva constitucional. Mientras este flujo se mantenga constante, es irrelevante que algunos de sus integrantes hayan cambiado de situación jurídica, pues la perspectiva metodológica de escrutinio constitucional que se nos exige adoptar no es la individual, sino la colectiva. Por tanto, al no existir prueba alguna que demuestre que el flujo masivo de migrantes no ha cesado totalmente, la materia del presente recurso subsiste.

- 161. De esta manera, aunque esta Sala reconoce que posiblemente las caravanas migrantes específicamente señaladas en la demanda pueden haberse modificado sustancialmente en su integración por una gran cantidad de causas (algunas personas habrán logrado llegar a un tercer país, como lo es Estados Unidos de Norteamérica, algunos otros habrán regresado a su país, otros más habrán obtenido asilo, etcétera), lo relevante para tener por subsistente la afectación reclamada, es el carácter permanente de los referidos flujos migratorios bajo una modalidad colectiva –por ello denominadas caravanas migrantes–, respecto de las cuales las autoridades responsables son acusadas de no haber cumplido con obligaciones constitucionales y convencionales precisas, omisiones que, se insiste, al ser de tracto sucesivo, perviven hasta el momento del dictado de esta sentencia.
- 162. En consecuencia, al haberse satisfecho los requisitos exigibles por la doctrina de esta Primera Sala para tener por colmado el interés legítimo de una asociación civil en el juicio de amparo indirecto, debe confirmarse la decisión del Juez de Distrito, aunque por consideraciones distintas.
- 163. Hecha la precisión anterior y toda vez que esta Primera Sala no encuentra que de oficio se actualice alguna causa de improcedencia del juicio de amparo que hubiere sido desestimada por el Juez a quo, lo conducente es avocarse al estudio de fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

164. La materia de la presente instancia se divide en la revisión de dos determinaciones: por una parte, la decisión del Juez de Distrito de otorgar el amparo para que el Instituto Nacional de Migración colme la omisión administrativa que le fue atribuida, consistente en que en un plazo de veinte días hábiles,



diseñe un plan fijo para conocer el universo de personas menores de edad que ingresaron al país con motivo de las caravanas migrantes del año de dos mil dieciocho y que en un futuro ingresen de manera masiva, teniendo como principio rector la generación de un proceso de evaluación inicial para obtener información objetiva sobre las condiciones particulares de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana a fin de poder implementar medidas adecuadas para satisfacer sus necesidades.

165. Por otra parte, la concesión de la protección constitucional en contra de la omisión atribuida a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, consistente en la obligación de emitir en un plazo improrrogable de cinco días hábiles lineamientos para atender a los menores de edad que viajan en las caravanas como grupo y otorgarles el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado.

166. Cada una de estas autoridades acude a recurrir la concesión del amparo en lo que respecta a la omisión atribuida a cada una de ellas. Por una parte, el Instituto Nacional de Migración acude a negar la existencia de una obligación constitucional para emitir medidas colectivas de evaluación de los integrantes de los flujos masivos de menores, más allá de las acciones individualizadas realizadas y de los programas discrecionalmente diseñados; por otra parte, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados acude a negar la existencia de una obligación de emitir un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado a dichos menores.

167. En ambos casos, las autoridades no niegan que tengan obligaciones concretas respecto de los migrantes. Reiteradamente indican la existencia de un procedimiento migratorio reglado en las leyes y en el parámetro de control constitucional.

168. De esta forma, esta Sala observa que la materia de la litis no versa sobre interrogantes que busquen determinar el contenido y alcance del procedimiento migratorio ordinariamente utilizado para hacer valer dos derechos humanos conexos, a saber, el de buscar y recibir asilo y el de reconocimiento de la condición de refugiado. Este procedimiento está reglamentado tanto por el parámetro de control constitucional como por las leyes de la materia, cuyo



inicio, trámite y resolución no es potestativo para las autoridades migratorias, sino obligatorio. Este procedimiento, como se demostrará más adelante, se activa a petición de parte y se tramita de manera individualizada. Su reglamentación detallada para los menores de edad, incluida una regulación sobre los elementos que integran el debido proceso migratorio, se encuentra en el capítulo décimo noveno de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual es denominado de las "Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes".

169. La materia de la litis se ubica, por tanto, en un ámbito diferenciado e independiente del procedimiento migratorio. En el caso del plan fijo para conocer el universo de personas menores de edad que ingresaron al país con motivo de las caravanas migrantes del año de dos mil dieciocho, que se le exige al Instituto Nacional de Migración, se ubica en un plano previo o paralelo al procedimiento migratorio; en el caso del reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado, exigido a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se presenta como un sustituto del procedimiento migratorio. Conforme a la sentencia recurrida, este último debe venir a desplazarlo y sustituirlo siempre que se actualice la hipótesis de afluencia masiva de migrantes.

170. El presente recurso de revisión plantea preguntas constitucionales de gran relevancia para la doctrina jurisprudencial de esta Primera Sala; en el fondo, exige de los integrantes de este Tribunal explorar los límites de la discrecionalidad política que tradicionalmente se ha reconocido a favor del Poder Ejecutivo en materia migratoria frente al contenido normativo de principios constitucionales, que en los últimos años se han removido gradualmente de ese ámbito, para sustraerse como contenido de protección judicial, como son los derechos de los niños y las niñas, así como cierto conjunto de derechos de los migrantes, especialmente el de asilo y el estatuto de refugiado, reconocidos respectivamente en los artículos 4⁴³ y 11, segundo párrafo,⁴⁴ de la Constitución Federal, así como

^{43 &}quot;Artículo 4. ...

[&]quot;En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."

^{44 &}quot;Artículo 11. ...



en diversos tratados internacionales, como son los artículos 19,⁴⁵ 22.7 y 22.8⁴⁶ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁴⁷ así como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, en relación con la definición regional de la Declaración de Cartagena, que, de conformidad con lo resuelto por el Pleno de esta Corte en la contradicción de tesis 293/2011, forman parte del parámetro de control constitucional.

171. Como se había anticipado, las autoridades recurrentes alegan que el ámbito de lo reglado se agota en el procedimiento migratorio, detonado a instancia de parte y tramitado y resuelto de manera individualizada, mientras que el ámbito de lo discrecional es el de la conveniencia de las medidas colectivas, de grupo o *prima facie*.

[&]quot;Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones."

⁴⁵ "Artículo 19. Derechos del niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado."

⁴⁶ "Artículo 22. Derecho de circulación y de residencia. ...

[&]quot;7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

[&]quot;8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas."

⁴⁷ "Artículo 22 1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean Partes.

[&]quot;2. A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención."



172. El dilema constitucional se traduce en dos preguntas: ¿es obligatorio para el Poder Ejecutivo Federal emitir la declaratoria de reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado sobre el colectivo de los niños y las niñas que integran las distintas caravanas de migrantes que ingresaron en el país en el dos mil dieciocho? En segundo lugar ¿las autoridades migratorias y especializadas en la protección de los niños y niñas deben emitir alguna medida colectiva que determine las condiciones de evaluación de los menores migrantes con el fin de realizar acomodos en sus procedimientos migratorios?

173. Como se había anticipado, las medidas colectivas identificadas –tanto de evaluación como de reconocimiento de la condición de refugiado– se presentan como medidas complementarias o paralelas al procedimiento migratorio o bien como sustitutos. La evaluación colectiva de las condiciones de los niños y niñas migrantes es complementaria, mientras que el reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado desplaza y sustituye a aquél.

174. A nivel de legalidad, la primera de las preguntas parece estar respondida por el tenor literal del artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 26. El reconocimiento de la condición de refugiado es individual.

"En caso de presentarse un ingreso masivo a territorio nacional de un grupo de personas que se encuentren en los supuestos previstos en el artículo 13 de la presente ley48 y dicha situación produzca un incremento sustancial de las soli-

⁴⁸ "Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público; y, III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas,



citudes de reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría podrá fijar los lineamientos que se seguirán para atenderlos como grupo, en tanto no existan elementos que aconsejen su atención en lo individual. Una vez atendido el ingreso masivo, tan pronto le sea posible a la secretaría, procederá a la determinación individual de la condición de refugiado."

175. Como se observa de la transcripción, la norma legal establece lo que las autoridades responsables afirman en sus escritos de revisión, a saber, que el reconocimiento de la condición de refugiado es individual y que aquel que pueda emitirse colectivamente recae en el ámbito de discrecionalidad de la autoridad administrativa, ya que establece una facultad a favor de la Secretaría de Gobernación para emitir lineamientos sobre este punto que no se consagra alrededor de un operador deóntico de obligación, sino de uno de permisión.

176. Las autoridades acuden a esta revisión a sugerir a esta Primera Sala adoptar el método de interpretación literal del precepto legal y reconocer que en el vocablo "podrá" se encuentra inserto en operador deóntico de permisión para investir a la administración pública federal de una de esas facultades, clasificadas por esta Suprema Corte en su doctrina, como de ejercicio potestativo, que, por tanto, su falta de ejercicio no genera una omisión normativa.

177. Las quejosas acudieron al juicio de amparo –y el Juez de Distrito les otorgó la razón– para sugerir la tesis opuesta, a saber, que el artículo 26 de la ley debe *interpretarse de manera conforme*, lo que implicaría dotarlo de un sentido distinto al literal y, así, asignarle contenido para articularlo alrededor de un operador deóntico de obligación, a la luz de las exigencias vinculantes del derecho internacional en materia migratoria.

178. Esta Primera Sala les otorga la razón a las autoridades responsables y, por tanto, se debe modificar la sentencia recurrida pues, como se demostrará,

durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público."



no existe una obligación constitucional que respalde la exigibilidad de una declaratoria colectiva, grupal o *prima facie* de reconocimiento de la calidad de refugiados a los niños y niñas integrantes de las referidas caravanas migrantes, por lo que no existen razones para darle una interpretación conforme al artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Así, sobre este aspecto, debe negarse el amparo.

179. Sin embargo, como se concluirá, el resultado interpretativo debe presentarse en términos positivos y no negativos. No tanto en términos de la ausencia de un mandato a cargo de la autoridad administrativa, sino como la proyección del ámbito de una obligación de mayor alcance protector: la preservación del procedimiento migratorio, que es individualizado a pesar de que deba realizarse respecto de todos los integrantes de una afluencia masiva de migrantes.

180. Para esta Sala, el procedimiento migratorio se erige como un conjunto articulado de protecciones constitucionales y convencionales de mayor alcance protector, que se impulsa por un principio de maximización de su preservación frente a la variación de condiciones, incluido, el contexto de una afluencia masiva de migrantes, por lo que, contrario a lo supuesto por la sentencia recurrida, su desplazamiento y sustitución por un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*, no es una acción exigible por el principio del interés superior del menor y de progresividad, sino que se trata una "segunda mejor alternativa", disponible únicamente cuando no sea posible garantizar el procedimiento migratorio.

181. No obstante, la segunda de las respuestas planteadas se contestará en sentido positivo, pues ésta es compatible con el fin de preservación del procedimiento migratorio. En efecto, esta Sala observa que los recursos de revisión principales son infundados, pues como lo determinó el Juez de Distrito, el parámetro de control constitucional/convencional detona determinadas obligaciones a las autoridades migratorias –distintas a la emisión de la referida declaratoria prima facie— para emitir medidas que aborden a los niños y niñas integrantes de los flujos migratorios colectivos como parte de un grupo vulnerable, de aquellos identificados progresivamente en la jurisprudencia de esta Corte como merecedores de una protección judicial agravada, por lo que respecto a este punto, se confirmará el amparo a la quejosa. Estas medidas consisten en medidas colec-



tivas de evaluación e identificación, así como de acomodo del procedimiento migratorio, las cuales sí son exigibles por el principio del interés superior del menor al no sustituir al procedimiento migratorio, sino complementarlo, por lo que no cabe ubicarlas en el ámbito de la discrecionalidad política de las autoridades responsables.

182. El resto de la presente ejecutoria se dividirá en dos apartados. En el primero, se contendrá el estudio sobre la no exigibilidad de una declaratoria grupal, colectiva o *prima facie* de reconocimiento de la condición de refugiado; en el segundo, se contiene el estudio sobre las otras medidas que sí son exigibles.

VI.1. Declaratoria grupal, colectiva o *prima facie* de reconocimiento de condición de refugiado o refugiada de los menores

183. Este primer apartado se dividirá a su vez, en los siguientes sub-apartados. En el primero se delimitará la litis de la presente revisión; en el segundo, se construirá el parámetro de control constitucional; y finalmente, en el tercero se abordará el caso concreto.

A. Delimitación de la litis

184. En esta sentencia se tendrá como una premisa dada que las autoridades migratorias han ejercido sus competencias regularmente para tutelar los derechos humanos de los niños y niñas migrantes en las condiciones en que hacen referencia en sus escritos de revisión: a petición de parte y en lo individual, conforme a los cuales se tramita y resuelve el procedimiento migratorio. Por tanto, se excluirá de la litis todo lo referente a dicho ámbito.

185. Igualmente, se debe excluir todas aquellas acciones que integran el ámbito de las políticas públicas migratorias. Así, no se revisará la conclusión de la sentencia recurrida, según la cual las autoridades responsables que participan en el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, no incurrieron en omisiones totales respecto del despliegue de facultades exigido por la parte quejosa para salvaguardar los derechos de los menores que viajan en las caravanas, pues, en contraposición a lo argumentado por la quejosa, en el juicio de amparo se tuvo por demostrado que las ejercieron; además,



en el expediente no existe elemento alguno que permita inferir que no lo hicieron con los recursos materiales y humanos a su alcance.

- 186. En el juicio de amparo, el Juez de Distrito tuvo por comprobado que las autoridades: a) enviaron personal especializado para recabar información sobre dichos menores de edad; b) los han acompañado y asesorado durante su tránsito por el país; c) han generado planes de restitución de sus derechos; y, d) han implementado a su favor medidas de protección integral, entre ellas, proveerles de servicios de alimentación, alojamiento, salud, así como garantizarles acceso al procedimiento para obtener la condición de refugiado.
- 187. De la misma manera, esta Sala tampoco cuestiona los asertos realizados por el comisionado del Instituto Nacional de Migración en su escrito de revisión, sobre la existencia del programa "Estás en tu casa", implementado por el Gobierno Federal para asistir con los trámites que son de su competencia a los integrantes de la caravana de migrantes que han mostrado interés en acogerse a los beneficios del programa, el cual consiste en regularización y empleo temporal.
- 188. Asimismo, tampoco se cuestiona ni será materia de estudio determinar, como lo refiere la autoridad, que todas las personas migrantes integrantes de las caravanas que se encuentran en algún albergue o estación migratoria habilitada han recibido asistencia, y se les ha informado del derecho que tienen a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, la posibilidad de un retorno asistido a su país de origen, o la posibilidad de acogerse al programa de atención ofrecido por la presidencia de la República ("Estás en tu casa"); además de proporcionarles alimentación, atención médica y psicológica a través de la ayuda de Gobiernos Municipales de los Estados de Chiapas, Oaxaca y de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- 189. También se tiene como dado lo afirmado por la autoridad, en el sentido de que el Gobierno Mexicano ha coordinado acciones de asistencia y atención de menores, así como personas pertenecientes a grupos vulnerables, con instituciones y organizaciones como son la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



(UNICEF); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Organización Internacional para las Migraciones, entre otras.

- 190. También indica, sin que ahora se cuestione, que el Instituto Nacional de Migración ha solicitado apoyo a la Policía Federal para que, sin uso de la fuerza o de las armas, personal de migración realice sus funciones en los puntos de internación respectivos para regular el flujo de extranjeros y que a través del denominado "Grupo Beta", el instituto ha estado coordinando y apoyando a la caravana, brindando su asistencia médica, realizando traslados a hospitales, cuando se requiere, y distribuyendo víveres.
- 191. Igualmente, esta Sala toma como una premisa dada lo dicho por el instituto responsable, quien argumenta que, estadísticamente, es casi imposible conocer una cifra exacta de los migrantes que integran la caravana, toda vez que se encuentran en constante movimiento y, además, no están a disposición del Instituto Nacional de Migración. Sin embargo, indica que el instituto instrumentó el sistema denominado "Setram" (Sistema Electrónico de Trámites Migratorios), que es un registro para integrar a los menores que se encuentran en la caravana de migrantes, y se estructuró de conformidad con su nacionalidad, edad y sexo, a los cuales se les autorizó la regularización por razones humanitarias.⁴⁹
- 192. Finalmente, por lo que respecta a lo alegado por el Instituto Nacional de Migración, esta Sala tampoco cuestiona su dicho de que en el instituto existe personal especializado para el cuidado de la infancia, denominado "OPI" (Oficial de Protección al Infante), facultados para el cuidado de la infancia y atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad, es decir, en temas relacionados con niñas, niños y adolescentes, los cuales estuvieron pendientes y acompañando a los menores migrantes, protegiendo y garantizando sus derechos.
- 193. Tampoco se cuestionan las afirmaciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, quien sostiene que, con motivo del ingreso de personas extranjeras, incluyendo menores de edad, en el contexto de las denominadas ca-

⁴⁹ Ibíd., fojas 551-552.



ravanas, la autoridad ha constatado que, en su mayoría, sus integrantes han rechazado las medidas de protección internacional, como es la de solicitar acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Y, además, señala que los mismos han declinado adherirse al programa de carácter temporal ofrecido por el Gobierno Federal que les permite permanecer en territorio nacional y acceder a servicios médicos, educativos, etcétera.

194. En suma, esta Sala excluye de la litis de este recurso de revisión las determinaciones de sobreseimiento decretadas por el Juez de Distrito, y adopta como premisas dadas las afirmaciones ofrecidas por las autoridades recurrentes, en el sentido de que se han aplicado las leyes de la materia y emitido e implementado programas para atender a los migrantes, como el denominado "Estás en tu casa", a partir de los cuales se han otorgado servicios a los integrantes de las caravanas respectivas, como son en materia de salud, educación, trabajo, etcétera. De la misma manera, se toma como premisa dada que las autoridades han atendido regularmente las peticiones de asilo de los migrantes, especialmente de los menores y que se ha tramitado con regularidad el procedimiento migratorio.

195. Cabe hacer notar que, en el estudio publicado por el Colegio de la Frontera Norte, citado en los antecedentes de esta ejecutoria, se da cuenta de que si bien es cierto que existe un retraso en la atención de las solicitudes de condición de refugiado, "actualmente los solicitantes de refugio pueden obtener, durante la espera de su trámite, una tarjeta de visitante por razones humanitarias y un número de CURP que les permite trabajar y acceder a diversos servicios [salud entre otros]".50 Este estudio no forma parte del acervo probatorio del presente juicio y, por tanto, de su contenido no cabe extraer ninguna conclusión probatoria vinculante en esta sentencia, sin embargo, como habíamos anticipado, permite ilustrar el marco en el que se generan las preguntas constitucionales sometidas a consideración de esta Sala y con base en ella, confirmamos lo concluido: la atención personalizada y a instancia de parte no es materia de esta litis.

⁵⁰ https://www.colef.mx/estudiosdeelcolef/la-caravana-de-migrantes-centroamericanos-en-tijuana-2018-diagnostico-y-propuestas-de-accion/



196. La pregunta constitucional surge, por tanto, en un plano distinto que trasciende la dimensión de la prestación de los servicios migratorios y del procedimiento migratorio: el colectivo. La pregunta aquí es: cuando se constate la hipótesis de un flujo migratorio como los aceptados por las partes, sucedidos a lo largo del 2018 –hasta el 7 de noviembre de ese año la autoridad informa a esta Corte que dicha caravana se compuso de 9,741 personas— ¿los niños y niñas integrantes de esos flujos constitucionalmente tienen derecho como grupo a una declaratoria grupal o *prima facie* de reconocimiento del carácter de refugiado?

197. Para contestar la interrogante, esta Sala procederá a abordar el parámetro de control constitucional, el cual se fijará en el siguiente sub-apartado con base en la metodología anticipada, es decir, no para determinar el contenido y alcance de los derechos subjetivos individualmente exigibles por los niños y niñas migrantes, sino para explorar si en éste se consagra un derecho de titularidad colectiva que desplace y sustituya al procedimiento migratorio en la forma de un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*.

A. Parámetro de control constitucional

198. En este apartado, se traerán a colación los precedentes relevantes a través de los cuales esta Sala ha fijado las condiciones de actualización de una omisión administrativa; posteriormente, para poder determinar si dichas condiciones se colman en el presente caso, se invocará el parámetro de control con el fin de determinar si existe la obligación respectiva de emitir la declaratoria materia de la controversia.

199. La omisión jurídica, *lato sensu*, es la abstención de hacer una conducta exigida por el ordenamiento jurídico. Pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones, en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, judiciales y legislativas. Así, las omisiones administrativas se entienden como el incumplimiento de la administración pública de una obligación administrativa, impuesta por el mismo ordenamiento jurídico.



200. De esta definición, se pueden rescatar dos características que resultan necesarias para estar en presencia de una omisión administrativa, a saber, que exista una obligación derivada del ordenamiento jurídico (1) y que exista inactividad por parte de la autoridad responsable (2).⁵¹

201. Respecto a la primera característica, cabe precisar que un acto omisivo será cierto o inexistente, en función de las obligaciones que la autoridad está constreñida a realizar, y no simplemente por el hecho de incurrir en inactividad con criterios subjetivos. En este sentido, para establecer la existencia de una omisión, es imperativo acudir a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar determinada conducta.⁵²

202. Aquí cobra relevancia la distinción introducida en los precedentes de esta Suprema Corte entre las facultades de ejercicio obligatorio y las de ejercicio potestativo. Como su nombre lo indica, las primeras son aquellas que contienen un mandato, cuya inactividad produce una omisión, mientras que las segundas son aquellas que se reservan a la discrecionalidad del órgano titular para decidir ejercerlas o no.⁵³

203. Así, no basta con la existencia de una ley que faculte a la autoridad a actuar, sino que es necesario que la autoridad tenga una obligación concreta, cuya condición de exigibilidad se actualice. Así, pueden identificarse varios escenarios posibles de hipótesis que actualicen la condición de la exigibilidad del ejercicio de la competencia de ejercicio obligatorio, por ejemplo: (1) la emisión de una resolución o sentencia; (2) hechos que la autoridad conoce o debe

⁵¹ Ver la tesis aislada de esta Primera Sala 1a. XVII/2018 (10a.), con registro digital: 2016418, visible en la página 1092 del Libro 52 (marzo de 2018) Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, de rubro: "CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD."
⁵² Ver la tesis aislada de esta Primera Sala 1a. XXIV/98, con número de registro digital: 196080, visible en la página 53 (junio de 1998) Tomo VII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVÉN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO QUE INDICA EL QUEJOSO."

⁵³ Tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006 del Pleno de esta Suprema Corte, visible en la página 1527 del Tomo XXIII (febrero de 2006) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 175872, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS."



conocer por razones notorias, por ejemplo, contingencia ambiental, o como puede ser el presente caso, un ingreso masivo de migrantes, o (3) a través de una solicitud o petición que deben ser impulsadas por el gobernado como requisito previo para que el Estado actúe.

204. Ahora, en el supuesto que se actualice el requisito consistente en la existencia de una competencia de ejercicio obligatorio, es necesario precisar que el escrutinio judicial se agota al estudiar la actividad o falta de actividad por parte de la autoridad, y no así de estudiar la manera en que se llevó a cabo la actuación. Basta con que la autoridad responsable haya actuado en el sentido establecido en el ordenamiento jurídico para no actualizar la omisión administrativa. A la luz de la división de poderes, los tribunales constitucionales sólo están habilitados para evaluar la inactividad del órgano administrativo, y no así para convertirse en una "autoridad administrativa sustituta", estableciendo específicamente la manera de proceder con base al sistema normativo.

205. En suma, para calificar a un acto reclamado como una genuina omisión administrativa es preciso que exista un mandato determinado, y que dicho mandato no haya sido cumplido por la autoridad correspondiente.

206. Habiendo precisado las condiciones de actualización de una omisión administrativa, ahora pasamos a revisar el parámetro de control constitucional aplicable, para determinar si existe la obligación identificada por el Juez de Distrito y rechazada por las autoridades responsables, es decir, si existe una competencia de ejercicio obligatorio para desplazar y sustituir el procedimiento migratorio por el reconocimiento grupal, colectiva o *prima facie* de la condición de refugiado a favor de los niños y niñas migrantes o, si por el contrario, se trata de una competencia de ejercicio potestativo, cuyo ejercicio o ausencia de ejercicio no produce omisión alguna.

207. Como se había anticipado, la conclusión de esta Sala es que la emisión de dicha declaratoria es potestativo. Sin embargo, esta conclusión no tiene como presupuesto que el parámetro de control deje al arbitrio de la autoridad el cuidado de este grupo, sino todo lo contrario: la ausencia de la obligación respectiva se debe a que en ese espacio y en su lugar se encuentra activada una obligación de mayor exigencia: la preservación e instrumentación del proce-



dimiento migratorio individualizado a favor de cada uno de los menores, el cual se encuentra sujeto a control constitucional.

208. Como se demostrará, los niños y niñas son titulares de un derecho a ser tratados con medidas de protección diferenciadas adecuadas a su condición, es decir, agravadas en relación al resto de las personas, las cuales deben ajustarse en función de las variaciones relevantes del contexto específico de los fenómenos de migración. En consecuencia, esta Sala concluye que respecto de ellos es exigible una doble obligación constitucional: el procedimiento migratorio, así como las medidas adecuadas.

209. El reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* es una más de las medidas adecuadas que se pueden instrumentar a su favor, pero se diferencia del resto, en cuanto a que éste desplaza y sustituye provisionalmente al procedimiento migratorio, que contiene el conjunto de garantías y derechos específicos que dan contenido al debido proceso migratorio; de ahí que constitucionalmente existen razones para resistir el otorgamiento de esas medidas hasta el máximo de las capacidades del Estado.

210. Como habíamos precisado, el parámetro de control se integra con los artículos 4⁵⁴ y 11, segundo párrafo,⁵⁵ de la Constitución Federal, así como con los artículos 19,⁵⁶ 22.7 y 22.8⁵⁷ de la Convención Americana sobre Derechos

^{54 &}quot;Artículo 4. ...

[&]quot;En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."

^{55 &}quot;Artículo 11. ...

[&]quot;Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones."

⁵⁶ "Artículo 19. Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado."

⁵⁷ "Artículo 22. Derecho de circulación y de residencia....

[&]quot;7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.



Humanos, y 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ⁵⁸ así como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, en relación con la definición regional de la Declaración de Cartagena. ⁵⁹

211. Esta Sala observa que las disposiciones invocadas formulan de manera coincidente que "[t]oda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo", el cual se correlaciona estrechamente con el derecho al "reconocimiento de la condición de refugiado". En nuestro Texto Constitucional, ambos derechos se reconocen en el artículo 11.

212. Ambos derechos son distintos y no deben confundirse, aunque deban traerse a colación por su íntima relación. El reconocimiento de refugiado consiste, en esencia, en el derecho de protección internacional detonado por el hecho de que la persona tuvo que salir de su país por los riesgos de violaciones a derechos humanos y persecución. El derecho de asilo es aquel derecho de buscar

[&]quot;8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas."

^{58 &}quot;Artículo 22 1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean Partes.

[&]quot;2. A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención."

Tesis de jurisprudencia P./ J. 20/2014 (10a.) del Tribunal Pleno, visible en la página 202 del Libro 5 (abril de 2014), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2006224, de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."



protección de una persona frente a los riesgos de violaciones de derechos humanos en su país, que se diferencia de aquél, en tanto este derecho supone la obligación del Estado de permitir entrar al solicitante y de permitirle solicitar el reconocimiento legal respectivo. A pesar de que la presente resolución verse sobre el reconocimiento de la condición de refugiado, no puede soslayarse su relación del derecho de asilo, por lo que también habrá de agregarlo para efectos de tener un parámetro de control integrado.

213. Todos los instrumentos que consagran este derecho delegan a las fuentes legislativa y convencional la reglamentación de los términos del ejercicio de este derecho; sin embargo, ello no quiere decir que el contenido de estos derechos sea de libre configuración legislativa. Por el contrario, dichos derechos presentan un núcleo, que es oponible a los órganos constituidos en la forma de un procedimiento migratorio individualizado que debe tramitarse y resolverse con la mayor celeridad posible, compuesto por derechos y garantías precisas dirigidas a evaluar las condiciones de cada migrante para determinar si se le debe extender el reconocimiento de la condición de refugiado –procedimiento que es declarativo y no constitutivo y se articula alrededor de un debido proceso—. Ello es especialmente cierto en el ámbito de la protección de los niños y niñas, el cual se encuentra reforzado por garantías especiales sobre lo cual nos delimitaremos.

214. El artículo 4o. constitucional establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. La disposición más relevante para el presente caso es el artículo 22, punto 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual establece una obligación diferenciada respecto de los niños y niñas sobre el derecho al reconocimiento de la condición de refugiado, al prescribir:

"Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas" para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Conven-



ción y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean Partes." (énfasis agregado)

215. Así, conforme al parámetro de control aplicable, todas las personas tienen el derecho a buscar y recibir asilo, así como el derecho del reconocimiento de su condición de refugiado. Dentro de este derecho, los niños y niñas son titulares de un derecho agravado y diferenciado que tiene como correlativo una competencia de ejercicio obligatorio, a saber, la adopción de *medidas adecuadas* para lograr el reconocimiento de la condición de refugiado y recibir la protección y asistencia humanitaria para el disfrute de sus derechos.

216. En otras palabras, además del procedimiento migratorio, las autoridades mexicanas tienen la obligación de emitir las referidas medidas adecuadas a favor de los niños y niñas, las cuales deben tomar en cuenta su condición particular, y deben diseñarse para que éstos logren el reconocimiento de la condición de refugiado y reciban la protección y asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de sus derechos. Estas medidas complementan y refuerzan al procedimiento migratorio y, en algunas ocasiones extremas, pueden sustituirlo como es el caso del reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*.

217. Debe reconocerse que el parámetro de control constitucional no es preciso en definir ni cuáles son esas "medidas adecuadas", ni sus condiciones de aplicación. Si bien es cierto que, conforme a los principios democrático y de división de poderes, la definición de cuáles deben clasificarse como tales corresponde a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, lo relevante es que esta Suprema Corte retiene su poder de revisión constitucional para garantizar que esas determinaciones se ajusten a los principios constitucionales.

218. Como es obvio, la extracción interpretativa de los componentes individualmente considerados pertenecientes a la categoría de las "medidas adecuadas", en términos del artículo 22, numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, es una tarea interpretativa progresiva que debe realizarse caso por caso y a lo largo del tiempo a la luz de las condiciones contextuales relevantes. El caso que resolvemos se ubica en el contexto de un conjunto de afluencias masivas de migrantes, que, según las autoridades recurrentes, se integraron aproximadamente de 9,741 personas hasta el momento de la promoción del presente juicio.



- 219. Esta Sala observa que este contexto es suficiente para detonar de las autoridades responsables obligaciones para emitir medidas de carácter colectivas.
- 220. Sin embargo, esta Sala concluye que con los elementos de prueba aportados en autos y frente a la negativa de las autoridades de que las capacidades institucionales se hayan rebasado para garantizar el procedimiento migratorio de materia individualizada, por ahora debemos concluir que no se actualizan las condiciones para que el reconocimiento *prima facie* desplace y sustituya al procedimiento migratorio.
- 221. Para fundamentar la respuesta a la interrogante concreta explorada en este apartado, esta Sala retomará lo determinado en la Opinión Consultiva OC-21/14, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de agosto de dos mil catorce, en respuesta a la solicitud formulada por los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ya que en ésta, se interpretaron los alcances de las obligaciones de los Estados en relación con el estatuto de refugiado que deben extender a los migrantes que ingresen a su territorio por cualquier razón, en específico, respecto de los niños y las niñas.
- 222. Esta Sala estima que éste no es el caso de definir si las referidas opiniones consultivas son vinculantes, en términos de la contradicción de tesis 293/2011,60 ni mucho menos a explorar y determinar las eventuales condiciones de aplicación de esos criterios. Las partes coinciden en que el contenido de la Opinión Consultiva 21/14 es útil para resolver la controversia en cuestión y esta Sala procede a utilizar su contenido para resolver el diferendo interpretativo sin emitir un criterio adicional sobre su naturaleza jurídica dentro del parámetro de control constitucional.
- 223. Es en dicha resolución –que ahora se retoma y se adopta como propia para dar contenido al artículo 22, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos

⁶⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) del Tribunal Pleno, visible en la página 204 del Libro 5 (abril de 2014), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2006225, de rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTE-RAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."



del Niño-, en la cual la Corte Interamericana determinó que el procedimiento migratorio tiene un lugar central como figura que contiene el conjunto de derechos y garantías de protección a favor de los migrantes y, en especial, de los niños y niñas, el cual debe preservarse hasta el máximo de las capacidades estatales a pesar de la mayor afluencia de flujos migratorios.

224. Según la Corte Interamericana, el procedimiento migratorio es aquel que se debe iniciar ante la potencial solicitud de asilo o de reconocimiento de la condición de refugiado de una niña o niño migrante. La hipótesis que actualiza este derecho es, por tanto, que un niño o niña –entendiendo por ellos cualquier persona menor de dieciocho años– se encuentre fuera de su país de origen (incluso se extiende a su mera presencia en la frontera) bajo la jurisdicción de un Estado del cual no es nacional o que no corresponde a su residencia habitual.

225. Retomando la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, se determinó que los elementos de inclusión para el reconocimiento de la condición de refugiado son a) estar fuera del país de origen, o en el caso de las personas apátridas, de residencia habitual, b) tener un temor fundado, c) de persecución o amenaza de la misma, d) de que el motivo de éste haya sido la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas y e) que no se pueda o, a causa de temores, no se quiera acoger a la protección interna del país de origen.

226. Ahora bien, es relevante destacar que en dicha resolución, la Corte Interamericana determinó agregar una causa adicional, prevista en la Declaración de Cartagena (1984), consistente en "las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público", lo que se hizo basar en la consideración "de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana".

227. De esta manera, la Corte Interamericana definió al derecho a buscar y recibir asilo como el derecho humano individual a buscar y recibir protección internacional en territorio extranjero, la cual debe adaptarse a la condición



particular de las niñas y los niños, quienes podrían solicitar este derecho "se encuentren acompañados o no" y atender a las causas particulares en que se puede manifestar su persecución, "tales como el reclutamiento, la trata y la mutilación genital femenina, así como el modo en que éstos pueden experimentar estas situaciones". Así, "resulta pertinente alertar sobre los nuevos factores que llevan a las personas y, en particular a las niñas y niños, a desplazarse forzadamente a sus países de origen, entre los cuales destaca el crimen organizado transnacional y la violencia asociada a la actuación de grupos no estatales".

228. En consecuencia, los Estados tienen distintas obligaciones, entre las que se incluyen: a) permitir que la niña o niño pueda peticionar el asilo o el estatuto de refugiado, razón por la cual no pueden ser rechazados en la frontera sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones con las debidas garantías mediante el procedimiento respectivo, b) no devolver a la niña o al niño a un país en el cual puede sufrir riesgo de ser afectada su vida, libertad, seguridad o integridad, o a un tercer país desde el cual pueda ulteriormente ser devuelto al Estado donde sufre dicho riesgo, y c) otorgar la protección internacional cuando la niña o el niño califique para ello y beneficiar con ese reconocimiento a otros miembros de la familia, en atención al principio de unidad familiar.

229. Por tanto, el derecho de asilo se traduce en el derecho a que se asegure una correcta evaluación por las autoridades nacionales de las solicitudes y del riesgo que pueda sufrir en caso de devolución al país de origen. Cabe destacar que la Corte Interamericana determinó que el principio de no devolución constituye la piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas y de las personas solicitantes de asilo. Dado el carácter declarativo de la determinación de la condición de refugiado, la protección brindada por el principio de no devolución aplica a todos los refugiados que hayan o no sido reconocidos aún como tales por las autoridades con base en los requerimientos convencionales o la legislación nacional.

230. Se reconoció que en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo no se contienen referencias explícitas sobre los procedimientos a seguir para la determinación de la condición de refugiado y las garantías procesales, "por lo que correspondería a los propios Estados determinar dichos procedimientos y las autoridades competentes para hacer efectivo ese derecho".



- 231. No obstante lo anterior, en la Opinión Consultiva se determinó "que todo procedimiento relativo a la determinación de la condición de refugiado de una persona implica una valoración y decisión sobre el posible riesgo de afectación a sus derechos más básicos, como la vida, la integridad y la libertad personal". A partir de lo anterior, la Corte Interamericana concluyó que a estos procedimientos son aplicables los principios de no discriminación y debido proceso, así como los componentes y las garantías específicas desarrolladas a la luz de la protección integral debida de todas las niñas y niños.
- 232. En este punto recordó que en dichos procedimientos se deben garantizar todos los servicios precisados a lo largo de la Opinión Consultiva, y recordó que "los procedimientos administrativos y judiciales que conciernen la protección de los derechos humanos de niñas y niños deben ser manejados con una diligencia y celeridad excepcional por parte de las autoridades".
- 233. En suma, la Corte Interamericana concluyó que "para garantizar de forma efectiva el derecho comprendido en los artículos 22.7 de la Convención Americana y XXVII de la Declaración Americana, los Estados deben adecuar los procedimientos de asilo o de determinación de la condición de refugiado para brindar a las niñas y niños un acceso efectivo a los mismos que permita considerar su situación específica".
- 234. En otras palabras, lo que mejor satisface el interés superior del menor en su condición de migrante es un procedimiento migratorio individualizado con todas las garantías del debido proceso migratorio, y aquellas reforzadas que atienden a la vulnerabilidad de la condición de menores.
- 235. Ahora bien, en dicha Opinión Consultiva la Corte Interamericana exploró el contenido del mandato convencional de adoptar "medidas adecuadas para los menores" y entre ellas incluyó al reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*; sin embargo, concluyó, como ahora lo hace esta Primera Sala, que se trata de una *segunda alternativa*, que desplaza y sustituye al procedimiento migratorio, que sólo debe habilitarse cuando no sea posible conservar este último y sólo por el tiempo estrictamente necesario mientras no sea posible restaurar el referido procedimiento.



- 236. Al precisar la obligación de los Estados de obtención de información sobre los motivos de la salida del país de origen de los migrantes, de su separación familiar si es el caso, de sus vulnerabilidades y cualquier otro elemento que evidencia o niegue su necesidad de algún tipo de protección internacional, la Corte Interamericana determinó lo siguiente en el párrafo 99:
- "99. La Corte reconoce que también pueden existir casos de afluencia masiva. En este supuesto, los Estados podrán proceder a realizar una evaluación inicial con base en el relato de una de las personas del grupo y, en caso de determinar que del mismo surgen factores que reflejan necesidad de protección internacional, otorgar la misma con base en el reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* (infra párr. 262)."
- 237. Ahora bien, este párrafo debe ponerse en contexto de la línea de argumentación de la que forma parte, ya que, inmediatamente después, la Corte Interamericana agrega que "no todos los casos de niñas y niños migrantes llegan al nivel de requerir protección internacional en los términos de los párrafos anteriores. Sin embargo, pueden presentarse situaciones de afectación de derechos de niñas y niños, que se encuentran protegidos internacionalmente, las cuales provocan el desplazamiento del país de origen. Es por ello que se hace necesario recabar información sobre factores personales, tales como la historia personal y su condición de salud, física y psicológica, así como el entorno ambiental en que se desarrolló la migración, para determinar la situación concreta de riesgo de vulneración de derechos en su país de origen, de tránsito o en el receptor que amerite una protección complementaria o evidencie otras necesidades de protección o asistencia humanitaria, como las que provienen de la tortura, la violencia, la trata o experiencias traumáticas."
- 238. Lo relevante de este apartado es que la Corte Interamericana reiteró que "en la determinación de la condición de refugiado los Estados generalmente evalúan los casos de forma individual" y reiteró que ello tiene una excepción en los siguientes términos:

"Sin embargo, en situaciones de afluencia masiva de personas, en que la determinación individual de la condición de refugiado por lo general no resulta viable, pero existe una apremiante necesidad de brindar protección y asisten-



cia, particularmente cuando se trata de niñas o niños, los Estados deben garantizar el acceso 'a la protección, la no devolución y un trato humanitario mínimo', pudiendo recurrir al reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*. Bajo este precepto, es necesario reconocer la figura de la responsabilidad compartida que implica, por un lado, que el Estado de acogida tiene la obligación de admitir a las personas que buscan asilo dentro del territorio sin discriminación y respetar los principios de no devolución y no rechazo en frontera, así como otorgar la protección internacional que corresponda, y por el otro, el Estado de origen debe propender a resolver y eliminar las causas del desplazamiento para poder garantizar una solución duradera y, en particular, la repatriación voluntaria."

239. La Corte Interamericana citó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, quien indicó que no es posible definir en términos absolutos aquello que constituye una "afluencia masiva o a gran escala". Ello, se concluyó, "ha de ser definido en función de los recursos de que disponga el país receptor". Volviendo a citar al referido Alto Comisionado, se precisó que ha de referirse a un elevado número de llegadas a un país, durante un periodo breve de tiempo, de personas provenientes del mismo país de origen, que han sido desplazadas bajo circunstancias que indiquen que los miembros del grupo merecerían protección internacional y para los cuales, dado lo elevado de su número, es materialmente imposible llevar a cabo una determinación de estatuto de refugiado a nivel individual.⁶¹

240. Asimismo, se citó al Comité Ejecutivo del ACNUR, quien ha observado que la afluencia masiva es un fenómeno que no se ha definido, pero que tal situación estará caracterizada por, entre otros, los siguientes aspectos: i) un número considerable de personas que llegan a través de una frontera internacional, ii) un ritmo rápido de llegada, iii) una insuficiente capacidad de absorción o de respuesta en los países de acogida, en particular durante la emergencia, y que

⁶¹ Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comentario del ACNUR sobre el Borrador de Directiva de la Unión Europea sobre Protección Temporal en caso de afluencia masiva, 15 de septiembre de 2000, parte 3(a), citado en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Manual y Directrices de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, UN Doc. HCR/1P/4/ENG/REV.3, diciembre de 2011, párr. 44.



- iv) los procedimientos de asilo individuales, cuando se encuentren disponibles, son incapaces de hacer frente a la evaluación de un número tan grande.⁶²
- 241. Pues bien, como se observa, la Corte Interamericana concluyó que el reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* es una de las posibles medidas adecuadas que se pueden extender a favor de los menores migrantes pero, a diferencia de lo resuelto por el Juez de Distrito, no determinó que esta medida deba decretarse siempre que se demuestre una afluencia masiva de migrantes, sino que debe ponderarse en función de las capacidades institucionales para preservar el procedimiento migrante frente a la variación de las circunstancias.
- 242. Así, el argumento de la recurrente principal es fundado y suficiente para modificar la sentencia recurrida y negar el amparo, pues efectivamente no basta que se constate una afluencia masiva de migrantes para que en automático se decrete la exigibilidad de un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*. Esa hipótesis es una condición necesaria pero no suficiente para detonar la referida consecuencia convencional.
- 243. De la misma manera, es fundado el argumento de las recurrentes principales en el sentido de que un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* no es una medida que invariablemente sea más protectora que la conservación del procedimiento migratorio. Como lo alegan en sus respectivos escritos de revisión, dicho reconocimiento debe evitarse siempre que sea posible, de existir otras medidas alternativas. Una declaración colectiva o grupal o *prima facie* como la requerida por la quejosa sólo permitiría satisfacer parcialmente el derecho de asilo y de reconocimiento de la condición de refugiado, con el costo de frustrar objetivos valiosos del debido proceso garantizado en el procedimiento migratorio para darle una atención individualizada a cada niño y/o niña migrante.
- 244. En otras palabras, la emisión de un reconocimiento grupal o colectivo no es un fin deseado por el parámetro de control, sino una posibilidad que se

⁶² Estos elementos fueron obtenidos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Comité Ejecutivo) en la Conclusión sobre cooperación internacional y distribución de la carga y las responsabilidades en las situaciones de desplazamiento en gran escala. UN doc. A/AC.96/1003, No. 100 (XLV), publicada el 12 de octubre de 2004.



presenta como una "segunda mejor alternativa" al exigido convencionalmente, el cual consiste en la implementación de un procedimiento migratorio individualizado que atienda a la peculiar situación de vulnerabilidad de cada niño y niña. Para dicho tribunal internacional, el reconocimiento de la condición de refugiado se traduce en un derecho a la correcta evaluación por las autoridades nacionales de las solicitudes y del riesgo que pueda sufrir un menor en caso de devolución al país de origen y ello sólo se puede satisfacer a cabalidad en un procedimiento migratorio ordinario.

- 245. En conclusión, el derecho de asilo y el de reconocimiento de la condición de refugiado –como derechos diferenciados pero interrelacionados– producen la exigencia correlativa de los Estados de implementar y hacer operativo un procedimiento migratorio cualitativamente más exigente que el de un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*, a saber, uno que sea individualizado por cada uno de los niños y niñas migrantes.
- 246. Así, mientras un Estado no determine que no cuenta con las capacidades institucionales adecuadas, su obligación constitucional es la de adecuar y complementar un procedimiento migratorio aplicable a los niños y niñas que sea justo y eficiente y otorgue un efecto útil a todas las garantías convencionales enlistadas en la Opinión Consultiva.
- 247. La quejosa acude a la revisión adhesiva a argumentar que en el caso debe operar una presunción en contra del Estado Mexicano: al constatarse una afluencia masiva de migrantes debe presumirse su incapacidad para garantizar el procedimiento migratorio.
- 248. Esta Sala rechaza la existencia de esta presunción contraria al Estado. Por el contrario, el parámetro de control constitucional presume que las autoridades tienen las capacidades para satisfacer sus obligaciones para garantizar todas las garantías procesales requeridas dentro del procedimiento migratorio y de ahí la existencia de los medios de control constitucional para garantizar la regularidad en su funcionamiento.
- 249. Por ello, la Corte Interamericana describe al reconocimiento colectivo, grupal o *prima facie*, como una posibilidad potestativa para aplicarse en un escenario que no admite la formulación de una hipótesis precisa de actualización.



- 250. La falta de precisión de la hipótesis de actualización de la emisión de un reconocimiento grupal evidencia la resistencia de la Corte Interamericana a caracterizarla como una medida automática que pueda activarse en sede judicial sin consideración de las facultades de apreciación que las autoridades migratorias pueden realizar a nivel de política pública. Más bien, la define como una medida extrema que los Estados pueden aplicar en un escenario extraordinario, pero que deben evitar hasta el máximo de sus capacidades y que siempre se condicionará a la apreciación de los recursos institucionales de cada Estado en un momento y contexto determinados.
- 251. Incluso, cuando la Corte Interamericana acepta la posibilidad de que los Estados emitan un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*, insiste en mantener el ejercicio de determinadas facultades de evaluación individual, pues en ese caso señala que las autoridades deben proceder a una evaluación inicial con base en el relato de alguno o algunos migrantes y proceder a detectar la presencia de factores que reflejen la necesidad de protección.
- 252. En conclusión, como no existe una obligación convencional que obligue a las autoridades migratorias a emitir un reconocimiento grupal, colectivo o prima facie de reconocimiento de la condición de refugiado en las condiciones apuntadas, sino por el contrario una obligación de preservar el procedimiento migratorio, debe modificarse la sentencia recurrida y negarse el amparo en este aspecto.
- 253. De esta manera, esta Sala coincide con las autoridades recurrentes en la conclusión de que el artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político debe interpretarse al tenor de su sentido literal, es decir, entendiendo que consagra una facultad de ejercicio potestativo. Ello ya que, contra lo determinado por la sentencia recurrida, esta interpretación es la que maximiza el interés superior del menor, pues permite preservar al procedimiento migratorio a pesar del cambio de las condiciones de afluencia de migrantes, que es aquel que garantiza de mejor manera todos los derechos de los niños y niñas.
- 254. Esta Sala finaliza recordando que el procedimiento migratorio aplicable a los menores de edad es uno cualitativamente más exigente que cualquier



otro. Las garantías reforzadas del debido proceso se encuentran definidas convencionalmente y, en el caso de nuestro país, se encuentran consagradas en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, específicamente, en el capítulo décimo noveno, denominado de las "Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes".

255. No sobra recordar que el Estado Mexicano está obligado a respetar y garantizar las condiciones de acceso al procedimiento migratorio y satisfacer la totalidad de las medidas de protección otorgadas a los niños y niñas, aun cuando el número de ingresos de migrantes potencialmente solicitantes de la condición de refugiados aumente. Debe recordarse que el control constitucional se mantiene expedito y abierto para garantizar la regularidad de estas importantes funciones estatales. La obligación del Estado Mexicano, por tanto, es cumplir con los altos estándares definidos por el debido proceso migratorio, sin importar el aumento de la afluencia masiva de migrantes.

256. Sin embargo, como lo habíamos anticipado, el parámetro de control convencional sí impone la obligación de emitir medidas adecuadas de carácter colectivo o grupal que son complementarias del procedimiento migratorio las cuales vienen a reforzarlo. Su especificación será materia del siguiente apartado.

VI.2. Medidas adicionales distintas al reconocimiento colectivo, grupal o *prima facie*

257. En este apartado, se calificarán los argumentos de las autoridades recurrentes, quienes acuden a oponerse a la concesión de la protección constitucional concedida en contra del Instituto Nacional de Migración para que éste colme la omisión administrativa que le fue atribuida, consistente en que en un plazo de veinte días hábiles, diseñe un plan fijo para conocer el universo de personas menores de edad que ingresaron al país con motivo de las caravanas migrantes del año de dos mil dieciocho y que en un futuro ingresen de manera masiva, teniendo como principio rector la generación de un proceso de evaluación inicial para obtener información objetiva sobre las condiciones particulares de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana a fin de poder implementar medidas adecuadas para satisfacer sus necesidades.



258. El Instituto Nacional de Migración argumenta en su recurso que debe revocarse dicha determinación y, en su lugar negarse el amparo, toda vez que sostiene que emitió actos, diseñó programas y desplegó actividad suficiente para hacerse de la información necesaria y atender a los niños y niñas migrantes. Así, se envió personal del instituto a los diferentes puntos de internación, y se cuenta, en ese sentido, con un informe en relación al contingente total de la caravana, que es de 9,741 personas; cifra que corresponde hasta el día siete de noviembre del año dos mil dieciocho.

259. En esa tesitura precisa que, estadísticamente, es casi imposible conocer una cifra exacta de los migrantes que integran la caravana, toda vez que se encuentran en constante movimiento y, además, no están a disposición del Instituto Nacional de Migración. Sin embargo, indica que el instituto instrumentó el sistema denominado "Setram" (Sistema Electrónico de Trámites Migratorios), que es un registro para integrar a los menores que se encuentran en la caravana de migrantes, y se estructuró de conformidad con su nacionalidad, edad y sexo, a los cuales se les autorizó la regularización por razones humanitarias; lo cual desvirtúa la apreciación en el sentido de que no se ha instrumentado un plan institucional para obtener información sobre el número de menores de edad que viajan en las caravanas.⁶³

260. Agrega que en el instituto existe personal especializado para el cuidado de la infancia, denominado "OPI" (Oficial de Protección al Infante), quienes están facultados para el cuidado de la infancia y atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad, es decir, en temas relacionados con niñas, niños y adolescentes, los cuales estuvieron pendientes y acompañando a los menores migrantes; protegiendo y garantizando sus derechos.

- 261. Esta Sala estima que en esta parte el recurso de revisión es infundado, lo que lleva a confirmar la concesión del amparo.
- 262. Al abordar el estudio de este apartado, se corregirá la sentencia recurrida tanto en su fundamentación como en los efectos de la concesión del amparo,

⁶³ lbíd., fojas 551-552.



para adecuarlo al desarrollo del parámetro del control constitucional fijado y que ahora se complementa en este apartado.

263. En primer lugar, esta Sala concede los asertos de la autoridad recurrente y, por tanto, se parte de la premisa de que el Instituto Nacional de Migración no se mantuvo inactivo frente al ingreso masivo de niños y niñas migrantes, ya que, en reacción, se tiene comprobado que desplegó la actuación que consideró conveniente. Así, puso en funcionamiento el sistema denominado "Setram" (Sistema Electrónico de Trámites Migratorios), que es un registro para integrar a los menores que se encuentran en la caravana de migrantes, el cual se estructuró de conformidad con su nacionalidad, edad y sexo; adicionalmente, se tiene por acreditado que en el instituto existe personal especializado para el cuidado de la infancia, denominado "OPI" (Oficial de Protección al Infante), facultado para el cuidado de la infancia y atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad. Estos hechos no fueron desvirtuados por la parte quejosa y, por tanto, sobre su existencia no puede trabar litis alguna.

264. Igualmente, esta Sala tiene como un hecho dado que la autoridad migratoria cuenta con una base de datos sobre los integrantes de las referidas caravanas migrantes y de ahí que insista en que el contingente respectivo se haya integrado de 9,741 personas; cifra que corresponde hasta el día siete de noviembre del año dos mil dieciocho.

265. Sin embargo, la demostración de lo anterior no es suficiente para revocar la concesión del amparo, ya que con ello no se desvirtúa la fundamentación de la sentencia recurrida, la que se dirigió no a responder la pregunta si la autoridad migratoria había realizado algunas acciones con el fin de producir y poner en funcionamiento alguna base de datos sobre los niños y niñas migrantes, sino a responder la pregunta distinta si dicha autoridad está constreñida a implementar medidas colectivas con determinadas características definidas convencionalmente para la evaluación inicial de la población infantil de las referidas afluencias de migrantes y la toma de medidas de protección.

266. En otras palabras, lo infundado del argumento de la recurrente descansa en que no logra responder a la pregunta si debe o no emitir mecanismos de evaluación e identificación colectivos que satisfagan los estándares internacionales en la materia.



267. Esta Sala reconoce que la migración es un fenómeno de interés público que es objeto de preocupación de los órganos políticos, quienes, en consecuencia, ejercen sus competencias para diseñar y poner en marcha las políticas públicas que consideren convenientes. Esta Suprema Corte reitera su doctrina, según la cual el control constitucional no debe intervenir para evaluar la bondad, conveniencia o utilidad de las políticas públicas, sino únicamente analizar el cumplimiento del parámetro de control constitucional.

268. En el caso, la pregunta no es si la autoridad migratoria implementó programas, acciones o políticas públicas suficientes para abordar el fenómeno de la migración reflejado en las caravanas detectadas durante el año de dos mil dieciocho, pues ello no corresponde dilucidar a un medio de control constitucional como éste, sino determinar si en el parámetro de control constitucional existe una competencia de ejercicio obligatorio, delimitable técnicamente, que sea justiciable y respecto de la cual se pueda evaluar la existencia de una omisión administrativa, con independencia del éxito de las políticas públicas implementadas hasta ahora.

269. Como se procede a demostrar, frente a la hipótesis de una afluencia masiva de migrantes, también denominadas por las autoridades responsables como caravanas migrantes, el parámetro de control establece una obligación en el sentido de constreñir a la autoridad migratoria a diseñar medidas colectivas o grupales con propiedades y características muy precisas para garantizar la evaluación inicial de los menores que permita tres objetivos: la identificación de sus necesidades de protección, la creación de una base de datos con el registro de los niños y niñas, así como la implementación de mecanismos efectivos para obtener información integral sobre los niños que se ponga a disposición de las autoridades competentes para emitir las medidas de protección.

270. Estos mecanismos están definidos convencional y jurisprudencialmente mediante estándares precisos y objetivos delimitados que ahora se desarrollarán. En contraste, la autoridad acude a esta revisión no a combatir la existencia de la referida obligación convencional ni a contraargumentar sus exigencias concretas, sino a proponer que ésta sea sustituida por los programas que ya ha implementado, como si se tratara de objetos normativos intercambiables: la obli-



gación convencional con sus estándares específicos por los programas administrativos implementados. Esta Sala rechaza esta sugerencia.

271. El rechazo del argumento de la autoridad se sustenta en dos razones independientes. En primer lugar, se soporta en los precedentes de esta Primera Sala, quien al resolver los amparos en revisión 665/2019 y 114/2020, ambos fallados en la sesión del veintidós de septiembre de dos mil veintiuno rechazó un argumento equivalente al ahora avanzado por la recurrente principal. En aquel caso la cuestión a resolver era si una ley era inconstitucional por excluir a los migrantes solicitantes de la condición de refugiado del derecho a acceder a la emisión de la Clave Única de Registro de Población (CURP). Las autoridades administrativas sugirieron a esta Corte rechazar el reclamo, pues la autoridad administrativa había emitido un acuerdo en el que se otorgaba ese mismo beneficio. En su resolución, esta Sala desestimó el argumento porque consideramos que el cumplimiento de una obligación constitucional no podía depender de la subsistencia de un acuerdo administrativo que discrecionalmente podía cesar o modificarse a voluntad de la autoridad, por lo que si se comprobaba que la ley excluía de un beneficio constitucionalmente obligado, ésta debía declararse como inconstitucional. Adicionalmente, determinamos que el derecho de acceder a un documento de identificación como migrante solicitante de la condición de refugiado debía cumplir con los estándares internacionales y no supeditarse a los criterios administrativos discrecionalmente configurados.

272. En segundo lugar, esta Sala observa que los programas, acciones y/o políticas públicas aportados por la autoridad recurrente no se ubican en la misma categoría jurídica que aquella señalada como exigible. Mientras que las autoridades insisten en que la atención a los niños y niñas migrantes se realiza individualmente y a petición de parte, desde lo cual se creó el sistema de base de datos señalados, la sentencia recurrida determinó que a los niños y niñas migrantes se les debe aproximar como una colectividad o grupo y que es desde esta perspectiva colectiva o grupal que se deben diseñar los mecanismos de evaluación, identificación y adecuación de sus necesidades.

273. Así, esta Sala concluirá que los niños y niñas migrantes, integrantes de alguna afluencia masiva de población, potencialmente solicitantes de la condición de refugiado, deben caracterizarse como un grupo vulnerable, que son



titulares de medidas colectivas o de grupo en dos aspectos, que deben emitirse e implementarse de manera previa o, al menos, de manera paralela al procedimiento migratorio individualizado, a que se hizo mención en el apartado anterior: 1) un procedimiento colectivo de identificación de clases de condiciones y 2) una evaluación de medidas colectivas de protección.

274. Estas medidas no sustituyen al procedimiento migratorio, como sí lo haría un reconocimiento grupal o colectivo o *prima facie*, sino que lo complementa, aunque desde una fuente competencial independiente; la obligatoriedad de su emisión se detona ante la actualización de la hipótesis cuya existencia admiten las autoridades migratorias: afluencia masiva de migrantes potencialmente solicitantes de la condición de refugiado y son obligatorias con independencia del procedimiento migratorio.

275. Son dos las líneas de argumentación constitucional que sustentan esta conclusión: 1) la categoría de los migrantes potencialmente solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado como un grupo vulnerable y 2) las obligaciones convencionales mínimas de atención grupal o colectiva que se activan frente a su ingreso masivo. En lo que resta de este apartado, el estudio se dividirá en dos apartados para justificar cada una de estas conclusiones.

A. Los migrantes potencialmente solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados como un grupo vulnerable

276. La decisión que ahora se toma se basa en la adopción de un estándar de escrutinio estricto, ligado al reconocimiento de los migrantes y de los niños y niñas integrantes de flujos poblaciones masivos como los aquí analizados, como categoría vulnerable que requiere de una protección judicial agravada.

277. No todos los migrantes en nuestro país merecen esta caracterización de protección agravada –varios se encuentran protegidos por Estados migratorios con distintos niveles de tutela– y no todos sufren de los mismos esquemas de representación de estereotipos o prejuicios que generan discriminación. En otras palabras, no todos los migrantes pueden ubicarse en una misma categoría, ya que no todos han sido objeto de discriminación histórica y estructural. Así, pertenecer a la categoría de migrante no implica en automático su inclusión en la



de categoría sospechosa que detona la protección judicial agravada y el escrutinio estricto.

278. Los migrantes que sí ameritan una protección agravada y, por tanto, un escrutinio estricto conforman un sub-grupo dentro de ese universo de personas: las que se encuentren en una situación de vulnerabilidad. Dentro de esta categoría destacan, los refugiados y refugiadas, quienes acuden al territorio del Estado Mexicano con un reclamo normativo poderoso de protección jurídica internacional, al tratarse de personas que se ven orilladas a salir de su propio país en búsqueda de protección al nuestro. Este reclamo normativo es uno de inclusión y se conecta con principios de nuestro parámetro de control constitucional.

279. Reiteramos que en esta ocasión no se definirá la naturaleza constitucional de las opiniones consultivas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Su utilización se realizará ante la falta de disputa entre las partes sobre su carácter vinculante. Adicionalmente, la obligación jurídica, cuya inacción actualiza la omisión administrativa detectada en este apartado, se ancla directamente en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, Ley de Migración y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

280. En la referida Opinión Consultiva OC-21/14, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de agosto de dos mil catorce, se determinó que las causas que actualizan el reconocimiento de la condición de refugiado –un derecho humano que exige un actuar declarativo y no constitutivo de las autoridades– se han ampliado a lo largo del tiempo, ya que la migración forzada es un fenómeno evolutivo que requiere de una constante observación.

281. Esta Corte hace suyo este criterio, por lo que ahora concluimos que las causas de reconocimiento de la condición de refugiado se sujetan a esta interpretación expansiva en seguimiento a la evolución de los fenómenos globales de desplazamientos forzados y la razón de esta conclusión es que los migrantes ubicados en dicha hipótesis conforman un grupo vulnerable, cuyo alcance depende de la evolución de las estructuras de exclusión de las cuales son víctimas.

282. No sobra recordar que la posición que guardan los migrantes potenciales solicitantes de la condición de refugiados en una democracia constitucio-



nal como la nuestra se presenta en claro contraste con el resto de los ciudadanos que conforman nuestra democracia constitucional quienes, a diferencia de aquéllos, tienen el derecho de elegir a sus gobernantes a través de elecciones libres y periódicas. La noción constitucional de ciudadanía denota una empresa cooperativa para la creación de las reglas en la vida en comunidad y los migrantes suelen excluirse de esa membresía de empresa cooperativa.

283. En efecto, los migrantes se encuentran excluidos de los derechos electorales y, por tanto, carecen de los medios para oponerse a las políticas públicas que los afecten. Se trata de personas a las que se les reconocen todos los derechos humanos, pues su titularidad se extiende a todas las personas y no sólo a los ciudadanos, sin embargo, no forman parte de las nociones de soberanía popular y de igualdad ciudadana, que definen la toma de decisiones en nuestra República y por ello, se encuentran en un estado latente de riesgo de ser destinatarios de políticas perjudiciales en materia de seguridad pública, demografía, y economía provocadas por narrativas que explotan las ansiedades sobre la pérdida de control sobre las fronteras, el deterioro de la identidad nacional, del mercado laboral o de la suerte de los programas sociales.

284. Así, la actualización de la hipótesis consistente en la afluencia masiva de migrantes a una democracia constitucional activa una parte del parámetro de control diferenciado, dirigido a protegerlos de la situación precaria en la que se sitúan en la comunidad política. Su posición es precaria, pues al no ser titulares de derechos políticos, no acceden a los canales de participación política, en la que los ciudadanos mexicanos definen las condiciones de membresía a nuestra comunidad y los derechos asociados a esta calidad y desde los cuales suelen exigir a las autoridades la adopción de las medidas que los protejan.

285. No es la primera vez que esta Sala adopta esta conclusión. Se trata de una determinación jurisprudencial consolidada, la cual se asentó en dos de nuestros precedentes relevantes, previamente citados, a saber, los amparos en revisión 665/2019 y 114/2020, ambos fallados en la sesión del veintidós de septiembre de dos mil veintiuno. En estas ejecutorias se construyeron las premisas que ahora se utilizan a saber, que los migrantes potencialmente solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado conforman un grupo vulnerable que merece una protección judicial agravada.



286. En dichos asuntos como habíamos adelantado, esta Sala evaluó la validez de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración, que contemplaban y regulaban a la categoría de visitantes, los cuales habían sido impugnados por excluir a las personas solicitantes de la condición de refugiado del acceso a la (CURP). Esta Sala declaró que la exclusión generada por las normas era inconstitucional, sin embargo, determinó que dicho vicio se podía evitar con una interpretación conforme, la cual se impuso como vinculante para todas las autoridades judiciales del país.

287. Para llegar a esta conclusión se sustentó la premisa de que "la condición migratoria es un factor propio por el cual se puede padecer discriminación sistemática, el cual se puede ver amplificado en atención a la interseccionalidad". Por ello, se concluyó que era "necesaria una aproximación reforzada en la protección de sus derechos".

288. Esta Sala destacó que en cada una de las fases del procedimiento migratorio la protección reforzada de las personas migrantes se traduce en una serie de obligaciones precisas determinadas en función de "su situación de vulnerabilidad especial", obligaciones que deben satisfacerse de una manera que eviten "las malas condiciones [que] podrían reforzar los prejuicios, los estereotipos y la hostilidad hacia ellos".

289. Esta Sala se refirió a las personas solicitantes del estatus de refugiados y sus familiares como "un colectivo", que debe ser "tratado como verdadero sujeto de derechos en todas las políticas estatales, garantizando todos sus derechos fundamentales en atención a su situación particular de vulnerabilidad".

290. Así, se determinó que "[a]l tratar situaciones de personas migrantes –entre ellas, las personas solicitantes de la condición de refugiado– se debe recordar que, por lo general, éstas se encuentran en una situación de vulnerabilidad al compararlos con las personas no migrantes –nacionales o residentes–". Se recordó que esta situación de vulnerabilidad es mantenida por situaciones de iure (desigualdad entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades sustantivas o estructurales), "lo cual conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unas y otras a los recursos públicos del Estado".



- 291. Subrayamos que el hecho de migrar trae aparejada una situación de vulnerabilidad propia, por lo que ciertos sectores de la población migrante pueden constituir "un grupo con desventajas históricas –sobre todo en los casos de personas refugiadas en los cuales la decisión de migrar es forzada–, pues los movimientos territoriales de poblaciones, en sí mismos, entrañan innumerables situaciones peligrosas. A lo anterior se suman las ideas discriminatorias, xenófobas y de exclusión que pueden ser parte de las sociedades de recepción de los migrantes, las dificultades a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, dificultades económicas, sociales, así como ciertos obstáculos especiales para regresar a sus Estados de origen, entre otras".
- 292. En consecuencia, concluimos que al poder padecer discriminación sistemática, los migrantes potencialmente solicitantes del derecho de asilo son titulares del derecho a "la adopción de medidas transformativas en todas las esferas del poder político para ser remediada. Esto significa que toda autoridad debe adoptar correcciones dentro del marco conceptual institucional disponible.". Entre las medidas obligatorias para las autoridades, se encuentra la de "[a]doptar las medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en perjuicio de los migrantes".
- 293. Pues bien, esta Sala concluye que cuando se constata una caravana migrante, en los términos aceptados por las autoridades responsables, los niños y las niñas, junto con sus demás integrantes, conforman una minoría discreta e insular, de aquellas identificadas en la doctrina constitucional como merecedoras de una protección contra-mayoritaria que sólo puede concederse en sede judicial.
- 294. En consecuencia, esta Sala concluye que debe seguirse la implicación comúnmente asociada a esta conclusión, a saber, que las obligaciones ancladas en el parámetro de control constitucional dirigidas a remediar la desigualdad estructural que sufran deben vigilarse judicialmente, en cuyo caso la decisión de no emitirlas por parte de las autoridades no merece deferencia. 64 Este será el tema del siguiente apartado.

⁶⁴ Ver, por ejemplo, la tesis aislada 1a. XXVI/2021 (10a.) de esta Primera Sala, visible en la página 1656 del Libro 3 (julio de 2021), Tomo II de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,



B. Competencia de ejercicio obligatorio de emitir medidas complementarias al procedimiento migratorio en caso de afluencia de migrantes

295. Conforme a lo expuesto en el apartado anterior, el parámetro de control constitucional relevante, específicamente aplicable para la pregunta planteada en este punto, es el artículo 22, punto 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 65 disposición que dispone que los niños y niñas son titulares de un derecho agravado y diferenciado que tiene como correlativo una competencia de ejercicio obligatorio, a saber, la adopción de *medidas adecuadas* para lograr el reconocimiento de la condición de refugiado y recibir la protección y asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de sus derechos.

296. En otras palabras, además del procedimiento migratorio, las autoridades mexicanas tienen la obligación de emitir las referidas medidas adecuadas a favor de los niños y niñas, las cuales deben tomar en cuenta su condición particular, y deben diseñarse para que éstos logren el reconocimiento de la condición de refugiado y recibir la protección y asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de sus derechos. Estas medidas complementan y refuerzan al procedimiento migratorio.

297. Una vez más, esta Sala retoma lo determinado en la Opinión Consultiva OC-21/14, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de agosto de dos mil catorce, en la parte relevante para la materia de estudio de este segundo apartado. Se insiste, se trae a colación sin pronunciarnos sobre su naturaleza vinculante, al no ser necesario para resolver la presente litis.

Décima Época, con número de registro digital: 2023330, de rubro: "MEDIOS DE COMUNICACIÓN A FAVOR DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN GENERAL CONSAGRA UN DERECHO DE TRATAMIENTO DIFERENCIADO SOBRE SU OPERACIÓN."

es "1. Los Estados Partes adoptarán <u>medidas adecuadas</u> para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean Partes." (énfasis agregado)



- 298. En la resolución se dijo "[I]a Corte considera que el establecimiento de procedimientos de identificación de necesidades de protección es una obligación positiva de los Estados y el no instituirlos constituiría una falta de debida diligencia". ... "En esta línea, resulta indispensable que los Estados permitan el acceso de la niña o niño al territorio como condición previa para llevar a cabo el procedimiento de evaluación inicial. Asimismo, la Corte es de la opinión que la creación de una base de datos con el registro de las niñas y los niños que ingresen al país es necesaria para una protección adecuada de sus derechos".
- 299. De esta manera, los Estados deben contar con mecanismos efectivos, cuyo objetivo sea obtener información tras la llegada de la niña o niño al lugar, puesto o puerto de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país, para determinar su identidad y de ser posible, la de sus padres y hermanos, a fin de transmitirla a las entidades estatales encargadas de evaluar y brindar las medidas de protección, de conformidad con el principio del interés superior de la niña o del niño.
- 300. En la Opinión Consultiva se determinó que dichos mecanismos deben cumplir con ciertas garantías mínimas: de seguridad y privacidad, así como encontrarse a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género; la entrevista se debe realizar en un idioma que la niña o el niño pueda comprender, que sea centrado en las niñas y niños, sensible al género y asegure su participación, que el análisis tome en cuenta la seguridad y la posible reunificación familiar, que reconozca la cultura de la niña o niño y considere su rechazo a pronunciarse en presencia de adultos o familiares, que provea de un intérprete en caso de ser necesario, que cuente con personal altamente calificado para tratar con niñas y niños y facilidades adecuadas, que provea asesoría legal en caso de ser requerida, que brinde información clara y entendible sobre los derechos y obligaciones que tiene la niña o el niño y sobre la continuación del procedimiento.
- 301. En adición a estas garantías mínimas, la etapa de identificación y evaluación debe tener los siguientes objetivos prioritarios básicos: i) tratamiento acorde a su condición de niña o niño, y, en caso de duda sobre la edad, evaluación y determinación de la misma, ii) determinación de si se trata de una niña o un niño no acompañado o separado, iii) determinación de la nacionalidad de la



niña o del niño o, en su caso, de su condición de apátrida, iv) obtención de información sobre los motivos de su salida del país de origen, de su separación familiar si es el caso, de sus vulnerabilidades y cualquier otro elemento que evidencie o niegue su necesidad de algún tipo de protección internacional; y, v) adopción, en caso de ser necesario y pertinente de acuerdo con el interés superior de la niño o del niño, de medidas de protección especial.

302. Debe recordarse que la definición de estas medidas adecuadas es consistente con la definición de los derechos humanos involucrados. Para dicho tribunal internacional, el reconocimiento de la condición de refugiado se traduce en un derecho a la correcta evaluación por las autoridades nacionales de las solicitudes y del riesgo que pueda sufrir un menor en caso de devolución al país de origen.

303. Pues bien, retomando las conclusiones previamente desarrolladas, esta Sala ha determinado que el procedimiento migratorio que conjunta las garantías y derechos exigidos por el parámetro de control debe preservarse, por lo que no debe desplazarse ni situarse por el reconocimiento grupal, colectivo *prima facie*. Sin embargo, ante la actualización de la hipótesis de afluencia masiva de migrantes, debe concluirse que se actualiza la obligación de las autoridades administrativas de emitir medidas colectivas o grupales de evaluación inicial de los niños y niñas migrantes con todas las exigencias prescritas por los estándares internacionales, las que deben diseñarse e implementarse de oficio y no a instancia de parte, con el fin de atender a la colectividad y no sólo en lo individual a cada migrante —lo que se realizará en el procedimiento migratorio—.

304. Esta Sala es consciente de la dificultad de delimitar la hipótesis de la afluencia masiva de migrantes. La Corte Interamericana decidió no definir dicha hipótesis, sin embargo, tomó como orientadora la siguiente definición, la cual esta Sala adopta como propia. Esta definición requiere la presencia conjunta de algunos de los siguientes elementos: i) un número considerable de personas que llegan a través de una frontera internacional, ii) un ritmo rápido de llegada, iii) una insuficiente capacidad de absorción o de respuesta en los países de acogida, en particular durante la emergencia; y, que iv) los procedimientos de asilo individuales, cuando se encuentren disponibles, son incapaces de hacer frente a la evaluación de un número tan grande.



305. En todo caso, las autoridades recurrentes aceptan la existencia de una afluencia masiva de migrantes en el año de dos mil dieciocho, la cual subsiste hasta el momento de la emisión del presente fallo. Lo que las autoridades niegan es que sus recursos institucionales se encuentran superados, lo que debe considerarse suficiente para conceder que no es obligatoria la emisión de un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*, pero sí para tener por actualizada la condición de exigibilidad de la obligación convencional identificada en este apartado.

306. Por otra parte, como habíamos anticipado, las obligaciones jurídicas, cuya inacción genera una omisión, se encuentran previstas en distintas leyes nacionales, a saber, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, Ley de Migración y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

307. De la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cabe destacar tres preceptos relevantes. El artículo 98 que establece que: "[e]n caso de que los Sistemas DIF identifiquen, mediante una evaluación inicial a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicará al Instituto Nacional de Migración, quien, en colaboración con la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, adoptarán medidas de protección especial."

308. Este mismo precepto dispone en su segundo párrafo que "[e]l Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los sistemas de las entidades federativas, en coordinación con las instituciones competentes, deberán identificar a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que requieran de protección internacional, ya sea como refugiado o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad con el fin de proporcionales el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial."

309. Por su parte, el artículo 99 de la misma legislación establece que: "[e]l Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia deberá diseñar y administrar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, incluyendo, entre otros aspectos, las causas de su migración,



las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica, entre otros, y compartirlo con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, atendiendo a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en materia de transparencia."

- 310. Finalmente, el artículo 100 de dicha ley establece que: "[e]I Instituto Nacional de Migración, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, deberá resguardar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes, incluyendo entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica."
- 311. De esta manera, como se observa, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece una previsión competencial a favor de las autoridades especializadas para llevar a cabo la obligación cuya omisión se ha tenido por acreditada.
- 312. Así, esta Sala concluye que debe confirmarse la concesión de la protección constitucional para vincular a las autoridades responsables a ejercer las competencias previstas en los artículo 98, 99 y 100 de la referida ley general para que diseñen e implementen medidas colectivas que aborden a las niñas y niños migrantes como un grupo vulnerable con los estándares convencionales precisados detalladamente, respecto de los cuales las autoridades deben actuar de oficio y no sólo cuando tengan contacto con ellos y cuando medie petición de parte.
- 313. A mayor abundamiento, esta Sala observa que el once de noviembre de dos mil veinte se llevó a cabo una importante reforma a la Ley de Migración en materia de infancia que cambió completamente el procedimiento migratorio en ese aspecto. Por ejemplo, se estableció que ningún niño, niña o adolescente puede ser privado de su libertad por motivos migratorios (arts. 6 y 11); que se debe garantizar el principio de unidad y reunificación familiar, salvo que esto sea perjudicial para dichos menores; que de manera inmediata se dará aviso a las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (instancias especializadas en infancia), las cuales tienen a su cargo emitir el plan de restitución



de derechos que requiera cada niño o niña, en donde establecerá, por ejemplo, si es o no pertinente y adecuado en el caso su deportación o retorno asistido.

- 314. Además, de manera relevante para el presente caso resulta lo dispuesto por el artículo 52, fracción V, inciso b), de la Ley de Migración, el cual establece que, de manera inmediata se deberá otorgar una visa por razones humanitarias a los menores la cual permite la emisión de una CURP provisional a fin de garantizar el acceso inmediato a distintos servicios y derechos en el país.
- 315. En dicho artículo se establece que la autorización de la condición de estancia por razones humanitarias no podrá negarse o condicionarse a la presentación de documental alguna ni al pago de derechos y que esta condición se otorgará como medida de carácter temporal en tanto la Procuraduría de Protección determina el plan de restitución de derechos en los términos establecidos en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- 316. De igual forma, se indica que en el caso de los niños, niñas y adolescentes acompañados y separados, la autorización de esta condición de estancia beneficiará de manera solidaria a la persona adulta a cargo de su cuidado y que el Instituto Nacional de Migración podrá negar el otorgamiento de la autorización a aquellas personas adultas de quien la Procuraduría de Protección hubiera determinado ser contrarios al interés superior del menor de quien se trate.
- 317. Por su parte, el artículo 74 señala que, en tanto la Procuraduría de Protección determina el interés superior del menor y presenta al instituto el plan de restitución de derechos, toda niña, niño o adolescente será documentado como visitante por razones humanitarias, en términos del artículo 52, fracción V, de esa ley y recibirá protección legal.
- 318. Dicho artículo establece que la vigencia de esta autorización se extenderá hasta que se concrete el acto administrativo migratorio que dicten las medidas de protección especial, y sobre todo, en ningún caso la autoridad migratoria podrá devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir a un menor sin que antes la autoridad competente valore si su vida, libertad o seguridad se encuentra en peligro. Para ello, la autoridad migratoria en contacto con la niña, niño o adolescente deberá notificarle a la Procuraduría de Protección de manera inmediata.



319. Estas disposiciones ilustran la existencia de medidas adecuadas que son previas y complementarias al procedimiento migratorio, las cuales deben considerarse obligatorias frente a la hipótesis de las caravanas migrantes.

320. De esta manera, al no haberse demostrado en autos que las autoridades migratorias han cumplido con la emisión de las medidas colectivas obligadas por el parámetro de control constitucional con las exigencias convencionales y jurisprudenciales exigidas, por tanto, debe confirmarse la concesión del amparo y declararse infundado el recurso de revisión. Los efectos de esta concesión se precisarán en el apartado correspondiente.

VII REVISIÓN ADHESIVA

321. Conforme a lo resuelto en los apartados anteriores, debe desestimarse el recurso de revisión adhesiva promovido por el titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ya que en éste se limitó a confirmar y robustecer las consideraciones de la sentencia recurrida tendentes a tener por inexistentes las omisiones a ella imputadas, así como por haber decretado el sobreseimiento del juicio, sin embargo, dichas consideraciones han quedado firmes en esta instancia al no haber sido materia de controversia por las partes.

322. Por otra parte, debe declararse parcialmente sin materia el recurso de revisión adhesiva por la ***********, en la parte en que ofrece argumentos para sostener la concesión del amparo en contra de la omisión atribuida al Instituto Nacional de Migración, ya que los agravios en la principal formulados por la autoridad recurrente se calificaron como infundados. 66 Por lo que respecta a su afirmación en el sentido de que la concesión de la protección constitucional también debió involucrar a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y a las Procuradurías Locales, tal cuestión se abordará al corregir los efectos de la protección constitucional en el siguiente apartado.

⁶⁶ Tiene aplicación por analogía la jurisprudencia 1a./ J. 71/2006 de esta Primera Sala, visible en la página 266 del Tomo XXIV (octubre de 2006) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 174011, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."



323. Por otra parte, debe declararse infundada la otra parte de la revisión adhesiva presentada por la quejosa, por la cual defiende la concesión del amparo en contra de la omisión atribuida a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, consistente en la obligación de emitir en un plazo improrrogable de cinco días hábiles lineamientos para atender a los menores de edad que viajan en las caravanas como grupo y otorgarles el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado.

324. La recurrente adhesiva desarrolla argumentos que, en su opinión, sustentan la conclusión de que la competencia para emitir dicho reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* es obligatorio y no potestativo, los cuales han quedado desvirtuados mediante las consideraciones expuestas en el apartado respectivo del considerando anterior, sin que esta Sala observe que en ellos se contenga alguno novedoso que no se haya abordado.

VIII. DECISIÓN

325. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar esencialmente fundados los agravios formulados por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados debe modificarse la sentencia recurrida y negar la protección constitucional en su contra; por otra parte, al resultar infundados los agravios formulados por el Instituto Nacional de Migración, debe confirmarse la concesión del amparo en su contra, aunque al modificarse la fundamentación que la sostiene, deben ajustarse los efectos. Finalmente, debe desestimarse la revisión adhesiva presentada por una de las autoridades recurrentes, así como parcialmente sin materia e infundada la adhesiva presentada por la parte quejosa en atención a las conclusiones obtenidas.

326. De esta forma, esta Primera Sala concluye que debe otorgarse el amparo para el efecto de que el Instituto Nacional de Migración cumpla con la obligación convencional cuya omisión se constató. Ahora bien, en el cumplimiento de este fallo debe vincularse a dos autoridades adicionales a saber, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, ya que, conforme al artículo 90 la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el procedimiento migratorio debe tener una consideración transversal en todas sus fases del



interés superior del menor, siendo estas autoridades las especializadas en el ejercicio de las competencias involucradas en el cumplimiento de los extremos del fallo protector. Los actos que ahora se incluyen dentro de los efectos del amparo se deben agregar como una fase complementaria, aunque independiente del procedimiento migratorio, de conformidad con lo expuesto en esta sentencia y de los diversos numerales 98, 99 y 100 de la misma legislación general.

- 327. De esta manera, el Instituto Nacional de Migración en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, en un plazo de veinte días, deben emitir un programa que adopte una perspectiva grupal o colectiva sobre las niñas y niños migrantes integrantes de los flujos masivos que han ingresado desde el 2018 y hasta la fecha, que tenga como propósito la creación de mecanismos efectivos, cuyo objetivo sea obtener información de oficio tras la llegada de la niña o niño al lugar, puesto o puerto de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país, para determinar su identidad y de ser posible, la de sus padres y hermanos, a fin de transmitirla a las entidades estatales encargadas de evaluar y brindar las medidas de protección, de conformidad con el principio del interés superior de la niña o del niño.
- 328. En el diseño de estas medidas colectivas o grupales, la autoridad responsable, así como las vinculadas al cumplimiento, gozan de libertad configurativa para establecer el diseño o programa respectivo, sin embargo, para tenerse por cumplida la sentencia deben acreditar ante el Juez de amparo, que éstos satisfacen los estándares internacionales y que efectivamente adoptan la perspectiva grupal o colectiva de una manera compatible con su carácter de grupo vulnerable, el cual debe instar a las autoridades migratorias a actuar de oficio y no únicamente a instancia de parte.
- 329. De esta manera, las autoridades deberán garantizar que dichos mecanismos cumplen con las garantías mínimas:
 - a. De seguridad y privacidad,
- b. De encontrarse a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género;



- c. La entrevista se debe realizar en un idioma que la niña o el niño pueda comprender, que sea centrado en las niñas y niños, sensible al género y asegure su participación,
- d. Que el análisis tome en cuenta la seguridad y la posible reunificación familiar,
- e. Que reconozca la cultura de la niña o niño y considere su rechazo a pronunciarse en presencia de adultos o familiares,
 - f. Que provea de un intérprete en caso de ser necesario,
- g. Que cuente con personal altamente calificado para tratar con niñas y niños y facilidades adecuadas, y
- h. Que provea asesoría legal en caso de ser requerida, que brinde información clara y entendible sobre los derechos y obligaciones que tiene la niña o el niño y sobre la continuación del procedimiento.
- 330. En adición a estas garantías mínimas, la etapa de identificación y evaluación debe tener los siguientes objetivos prioritarios básicos:
- i) Tratamiento acorde a su condición de niña o niño, y, en caso de duda sobre la edad, evaluación y determinación de la misma,
- ii) Determinación de si se trata de una niña o un niño no acompañado o separado,
- iii) Determinación de la nacionalidad de la niña o del niño o, en su caso, de su condición de apátrida,
- iv) Obtención de información sobre los motivos de su salida del país de origen, de su separación familiar si es el caso, de sus vulnerabilidades y cualquier otro elemento que evidencie o niegue su necesidad de algún tipo de protección internacional; y,



- v) Adopción, en caso de ser necesaria y pertinente de acuerdo con el interés superior de la niña o del niño, de medidas de protección especial.
- 331. Esta Sala precisa que el cumplimiento del fallo protector se satisface con la comprobación ante el Juez de amparo del diseño y emisión de los mecanismos efectivos que cumplan con las exigencias anteriores. Esta Suprema Corte está consciente de las dificultades técnicas para lograr una evaluación inicial y, por tanto, crear una base de datos sobre la totalidad del universo de niños y niñas migrantes ingresados desde el año de dos mil dieciocho. Sin embargo, debe precisarse que el presente fallo protector no vincula a las autoridades a demostrar este extremo, sino más delimitadamente a emitir medidas colectivas o grupales que reduzcan al mínimo las dificultades técnicas para lograr este fin, de una manera compatible con los requisitos impuestos por el parámetro de control de constitucionalidad. De ahí que el Juez de amparo debe comprobar que sean "efectivos" en estos términos.
- 332. Finalmente, esta Sala precisa que las autoridades señalas están vinculadas a diseñar el plan de medidas adicionales no sólo para los menores de las caravanas constatadas a lo largo del año de dos mil dieciocho, sino un plan permanente para cualesquiera menores que soliciten el refugio. De la misma manera, conforme a lo expuesto en la parte final del último apartado, en el cumplimiento del presente fallo, las autoridades deben cuidar no sólo que se genere la base de datos respecto a cuántas personas menores de edad entraron al país, sino que se garantice que a todas se les brinde la visa por razones humanitarias (incluidos sus familiares, a menos de que sea contrario a su interés superior), con la consecuente emisión del CURP, y que en caso de que alguna de ellas se encuentre privada de su libertad, se garantice su liberación.

333. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a la *********, en contra de la omisión atribuida a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.



TERCERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a la oficina de ********* en contra de la omisión atribuida al Instituto Nacional de Migración para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.

CUARTO.—Son infundados los recursos de revisión adhesivos.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria. 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 y señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero separándose de diversas consideraciones y también se reserva su derecho a formular voto concurrente; Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá votó en contra y se reserva su derecho a formular voto particular.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) y P./J. 21/2014 (10a.), y aisladas 1a. XXVI/2021 (10a.), 1a. XVII/2018 (10a.), 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.), 1a. CLXXII/2015 (10a.) eitadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas, 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 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 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con el amparo en revisión 7/2020.

- 1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintidós resolvió, por mayoría de votos¹ el amparo en revisión 7/2020, en el sentido de modificar la sentencia recurrida; no amparar ni proteger a la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, Asociación Civil, en contra de la omisión atribuida a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; y, amparar y proteger a la Oficina de la Defensoría de los Derechos de la Infancia, Asociación Civil, en contra de la omisión atribuida al Instituto Nacional de Migración –vinculando, también, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes–.
- 2. Protección otorgada para efecto de que se emita un programa que adopte una perspectiva grupal o colectiva sobre las niñas y niños migrantes integrantes de los flujos masivos que han ingresado desde el 2018 y hasta la fecha, que tenga como propósito la creación de mecanismos efectivos para obtener información de oficio de las y los menores de edad a su llegada al lugar, puesto o puerto de entrada, o tan pronto como las autoridades tengan conocimiento de su presencia en el país, en aras de determinar su identidad y, de ser posible, la de sus padres y hermanos, a fin de transmitirla a las entidades estatales encargadas de evaluar y brindar las medidas de protección, de conformidad con el principio del interés superior del menor.

I. Razones de la mayoría

3. Para llegar a la conclusión previa, se determinó que no existe una obligación convencional que obligue a las autoridades migratorias a emitir un reconocimiento grupal, colectivo o prima facie de la condición de refugiados de los menores de edad integrantes de las caravanas que ingresan a territorio mexicano; por el contrario, se dispuso que lo que sí existe es una obligación de esas autoridades de preservar el procedimiento migratorio previsto en la legislación aplicable.

¹ De los señores Ministros y señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero separándose de diversas consideraciones y también se reserva su derecho a formular voto concurrente; Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá votó en contra y se reserva su derecho a formular voto particular.



- 4. En ese tenor, se sostuvo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos describe ese reconocimiento colectivo, grupal o *prima facie* como una "posibilidad potestativa" para aplicarse en un escenario que no admite la formulación de una hipótesis prevista de actualización.
- 5. Por tanto, esa falta de precisión en la hipótesis de actualización de la emisión de un reconocimiento grupal de esta naturaleza, incluso, evidencia la resistencia de la Corte Interamericana a caracterizarla como una medida automática que pueda activarse en sede judicial sin consideración de las facultades de apreciación que las autoridades migratorias pueden realizar a nivel de política pública.
- 6. Bajo esa línea argumentativa, la sentencia resuelve que asiste la razón a las autoridades recurrentes que sostienen que el artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político debe interpretarse al tenor de su sentido literal, es decir, entendiendo que el mismo consagra una facultad –de reconocimiento prima facie— de ejercicio potestativo.

Razones de disenso

- Contrario al criterio mayoritario, no comparto que no exista una obligación constitucional que respalde la exigibilidad de una declaratoria colectiva, grupal o prima facie de reconocimiento de la calidad de refugiados a las niñas y los niños integrantes de las caravanas migrantes; y, también contrario a lo resuelto, estimo que sí existen razones para dotarle de una interpretación conforme al artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
- 8. El reconocimiento prima facie de la condición de refugiados de los menores de edad migrantes es el procedimiento más protector de sus derechos, dada su doble condición de vulnerabilidad, como: (1) menores de edad y, además,² migrantes. Esto como resultado de una interpretación del sistema nacional y convencional en materia de protección de los derechos de los menores de edad migrantes, en relación con el principio del interés superior del menor.
- 9. Por esa razón, pienso que –efectivamente– la Comar(2) fue omisa en realizar ese reconocimiento prima facie, soslayando su obligación de brindarles a los menores la protección reforzada que merecen y, además, su obligación de

² Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.



- implementar un plan institucional, como consecuencia de ese reconocimiento, para aproximarse gradualmente a ellos de forma individualizada.
- 10. Considero que la Comar no puede evadir el cumplimiento de esa obligación (convencional) bajo el argumento de que "los menores no han solicitado o han rechazado su protección como refugiados", pues ello es tanto como incumplir con su obligación (convencional) de tomar medidas reforzadas para su protección, lo cual resulta a todas luces contrario al régimen constitucional y convencional vigentes.
- 11. De modo que, contrario a lo que la Comar argumenta, al Juez de Distrito le correspondía dictar una sentencia conforme a esa necesidad apremiante de los menores de edad migrantes de proteger sus derechos y proporcionarles asistencia.
- 12. A mi juicio, el enfoque prima facie de ese reconocimiento no es una medida de aplicación opcional o discrecional para las autoridades migratorias del Estado, pues el origen de su obligatoriedad deviene de la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ofrecido sobre los derechos de los menores migrantes (principalmente, en la Opinión Consultiva OC 21/2014),³ así como de su incorporación en la Ley sobre Refugiados (artículo 26); contenidos normativos, ambos, que deben ser leídos e interpretados en relación con el principio del interés superior del menor.
- 13. Por esa razón, no comparto que –en el caso en concreto– no se actualice una omisión administrativa. Como he venido sosteniendo a mi paso por este Alto Tribunal, se presenta una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional, derivado de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado al suscribir tratados internacionales en materia de derechos humanos, que obliguen a los Poderes del Estado a adecuar su régimen normativo de conformidad con esos estándares internacionales, y dicha obligación haya sido total o parcialmente incumplida.
- 14. En ese orden de ideas, en este caso estimo que el parámetro de control de validez de las omisiones que se reclaman deriva tanto del interés superior del menor, como del (específico) de los menores de edad migrantes; pues estos

³ Vid. COIDH. Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional. 19 de agosto de 2014. Solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la República del Uruguay, párrafo 262.



estándares son los que, en efecto, definen e imponen obligaciones al Estado Mexicano, no sólo en orden a adecuar su legislación local a esos parámetros, sino de emitir actos tendentes a garantizarlos, es decir, de hacerlos efectivos.

- 15. En la causa que aquí ocupa, encuentro que el reconocimiento prima facie de la condición de refugiados de los menores integrantes de las caravanas migrantes no sólo se constituye como un mandato que deviene de los compromisos convencionales adquiridos por el Estado Mexicano (razón por la cual, incluso, fue incorporada en la legislación local sobre la materia), sino como el deber del Estado de adoptar, en todo caso, aquellas medidas que resulten ser más protectoras de los derechos de las personas, lo que encuentra su fundamento expreso en el artículo 1o. de la Constitución Federal.
- 16. Si bien es cierto la sentencia sostiene que la Corte Interamericana concluyó que el reconocimiento prima facie es sólo una de las "posibles medidas adecuadas" para proteger a los menores migrantes; en mi parecer, no sólo es una "medida posible", sino la medida que resulta ser la más protectora de sus derechos, pues su teleología o finalidad es, precisamente, otorgarles la mayor y mejor protección posible.
- 17. Ello, en función de su condición de vulnerabilidad y los riesgos que corren al, no sólo carecer de madurez suficiente para conducirse con autonomía, sino por ser víctimas de conductas xenófobas, y por encontrarse en situación, también, de extrema pobreza (discriminación sistemática).
- 18. De ahí que, contrario a lo que fue resuelto por la mayoría, el reconocimiento prima facie debe decretarse con independencia de que se demuestre (o no) la afluencia masiva de migrantes, pues basta con tener conocimiento de que, dentro de esas caravanas, forzosa y necesariamente se encontrarán menores de edad.
- 19. En síntesis, el reconocimiento prima facie no sólo se presenta como una alternativa para la protección de los derechos de los menores migrantes, sino como una exigencia que deriva de los compromisos convencionales adquiridos por el Estado Mexicano.
- 20. Máxime que sobre los menores de edad pesa la presunción de su vulnerabilidad, pues constituyen una categoría sospechosa en términos del quinto párrafo del artículo 1o. constitucional.



- 21. De ahí que, incluso, a la doctrina de este Alto Tribunal para la protección de sus derechos, en concordancia con el criterio adoptado por los organismos internacionales, se le ha denominado el régimen protector del "interés superior del menor".
- 22. De esa guisa, a mi juicio –contrario al sentido de la sentencia dictada– resultaban infundados los agravios propuestos en los recursos de revisión. En vía de consecuencia, había lugar a declarar sin materia los recursos de revisión adhesiva, y confirmar la sentencia recurrida en aras de amparar y proteger a la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, Asociación Civil, contra las omisiones que reclamó tanto del Instituto Nacional de Migración, como de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10.34 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

- **Voto concurrente** que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo en revisión 7/2020.
- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintidós resolvió el amparo en revisión citado al rubro, donde determinó: (a) modificar la sentencia recurrida; (b) no amparar a la parte quejosa en contra de la omisión atribuida a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; y, (c) conceder el amparo a la parte quejosa en contra de la omisión atribuida al Instituto Nacional de Migración.
- Al respecto debo precisar que, si bien compartí el sentido de la sentencia, lo cierto es que me separo de diversas consideraciones, respecto de las que considero pertinente hacer las siguientes puntualizaciones:
- I. En principio, señalo que por lo que se refiere al estudio de las causales de improcedencia que realiza la ejecutoria, si bien coincido en que no procede revocar el reconocimiento de interés legítimo de la parte quejosa, considero que ello se debe estrictamente a que las autoridades recurrentes no combatieron la negativa del Juzgado de Distrito de decretar el sobreseimiento con base en las causas de improcedencia hechas valer en sus informes justificados, sino que sólo expusieron argumentos diversos tendentes a justificar la irregularidad de la resolución combatida en el fondo.

Por tanto, respetuosamente, me aparto de las consideraciones de la ejecutoria en donde se señala que debe abordarse de oficio el tópico de interés legítimo



- con el fin de corregir la metodología aplicada por el Juez de Distrito; ello en términos del artículo 62 de la Ley de Amparo.
- Lo anterior es así, pues como expliqué, me parece que era innecesario en atención a que el Juez de Distrito se pronunció sobre el interés legítimo de las quejosas al abordar las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables y esa determinación no fue combatida por las autoridades recurrentes en el presente asunto (respecto de las cuales además no procede suplir la queja); cuestión por la que estimo que tal determinación quedó firme y, por tanto, la Primera Sala estaba imposibilitada para pronunciarse al respecto al constituir cosa juzgada.
- Máxime porque tampoco comparto que esa determinación pueda analizarse con fundamento en el artículo 62 de la Ley de Amparo que establece que: "Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo", pues estimo que dicho precepto se encuentra acotado al análisis que se realiza en el juicio de amparo en estricto sentido y no permite que se haga extensivo a los recursos de dicho juicio, como es el caso.
- II. Por otra parte, respetuosamente, me aparto de las consideraciones de la ejecutoria en las que se analizan las medidas adicionales distintas al reconocimiento colectivo, grupal o prima facie, al abordarse los agravios hechos valer por el comisionado del Instituto Nacional de Migración.
- Lo anterior es así, pues de la lectura del escrito de agravios de dicho comisionado se advierte que sus planteamientos fueron los siguientes:
- Que el Instituto Nacional de Migración tiene como objetivo la supervisión de las actuaciones de las autoridades administrativas y cuenta con las facultades para tramitar y resolver cuestiones relativas a la estancia de extranjeros en territorio nacional.
- Del mismo modo, reconoce su competencia para vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, suspender o prohibir la admisión de extranjeros cuando así lo determine el interés nacional; expulsar a los extranjeros en caso de que se atente contra la soberanía o la seguridad nacional; así como señalar el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país; tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación de la calidad migratoria.
- Reconoce como cierto el acto que se le atribuye, consistente en la omisión de diseñar un plan integral de protección para conocer el universo de personas



- menores de edad que viajan en la caravana en cuestión, sus condiciones y necesidades, así como de coordinarse con otras autoridades locales para ejecutar ese plan.
- Posteriormente, titula como "agravios" en su escrito de revisión a una serie de afirmaciones que, en resumen, pretenden evidenciar que se ha implementado un plan institucional para proteger a los menores de edad migrantes provenientes de las caravanas; ello mediante las acciones consistentes en:
- (1) La aplicación del programa "Estás en tu casa";
- (2) La atención por parte del Grupo Beta;
- (3) La celebración de un Convenio General de Colaboración celebrado entre el Instituto Nacional de Migración y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes con el fin de fortalecer las acciones para la atención, protección y restitución de los derechos de los menores de edad;
- (4) El envío de personal del instituto a los puntos de internación para su atención;
- (5) La existencia de un informe en relación al contingente total de la caravana de nueve mil setecientos cuarenta y un miembros –cifra correspondiente hasta el siete de noviembre de dos mil dieciocho-
- (6) La instrumentación del sistema Setram para registrar el ingreso de los menores que se encuentran en las caravanas;
- (7) La existencia de personal especializado para el cuidado de la infancia, denominado "OPIS"; y,
- (8) La existencia de un *Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios.*
- Por otra parte, en la parte final de su escrito de revisión, el comisionado manifiesta que se encuentra jurídica y materialmente imposibilitado para cumplir con cada uno de los puntos que se señalaron en la sentencia recurrida, indicando que el Juez de Distrito –en ese sentido– se excedió en su determinación al conceder el amparo y la protección federal a la parte quejosa.
- Derivado de lo anterior, es que considero que más allá de las mencionadas aserciones, el comisionado no controvirtió la sentencia recurrida, esto es, **no formuló**



razonamientos lógico-jurídicos encaminados a combatir las consideraciones que sustentan la concesión del amparo en contra de los actos que se le atribuyeron, por lo cual, advierto que no se reunían los requisitos que la técnica jurídico-procesal señala para la expresión de los agravios, y estimo que dichos planteamientos se debían declarar como inoperantes.¹

Adicionalmente, considero que los agravios sobre la imposibilidad material y jurídica para dar cumplimiento a la sentencia tampoco están dirigidos a controvertir las consideraciones de la sentencia, aunado a que no es el momento procesal oportuno para su estudio, pues esa cuestión podrá ser objeto de análisis en la etapa de ejecución de sentencia, por lo que también se actualizaba su inoperancia.

En ese sentido, tomando en cuenta que quien acudió a la revisión es una autoridad responsable, el análisis de sus agravios debía hacerse de forma estricta (sin la aplicación de instituciones como la suplencia de la queja) y, por tanto, me parece que lo procedente era desestimar dichas argumentaciones, pero por ser inoperantes.

No obstante, como adelanté, coincido con el sentido del proyecto en cuanto a conceder la protección constitucional a la parte quejosa al haber quedado firme la determinación del Juez de Distrito.

Por las razones expuestas, es que comparto el sentido de la sentencia emitida, pero separándome de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 133/2005 y 1a./J. 6/2003 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, octubre de 2005, página 13 y XVII, febrero de 2003, página 43, con números de registro digital: 177092 y 184999, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

¹Tesis de jurisprudencia 1a./J. 133/2005, de rubro: "AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. SON INOPERAN-TES LOS FORMULADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SI SE LIMITAN A REITERAR SUS-TANCIALMENTE LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO." y, aplicable por *analogía* la tesis de jurisprudencia 1a./J. 6/2003, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COM-BATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA."



Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en el amparo en revisión 7/2020, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintidós.

Resolución de la mayoría. Comparto la decisión de la mayoría y, en general, la motivación, pero disiento de algunas consideraciones que expongo brevemente en seguida.

Razones de la disidencia

I. Respecto del interés legítimo:

En la resolución se establece que se estima necesario abordar de oficio el tópico de interés legítimo con el fin de corregir la metodología aplicada por el Juez de Distrito (párrafo 106).

Si bien comparto la motivación de la mayoría respecto del interés legítimo, consistente en que el interés de una asociación civil en el amparo no puede vincularse con la defensa de los derechos de personas concretas de una caravana migrante en específico, sino con la defensa de un bien colectivo, consistente en procurar de manera permanente la regularidad en el funcionamiento de las garantías de los derechos de los menores migrantes, considero que abordar esta cuestión no es conforme con la técnica del juicio de amparo.

Lo anterior, porque el reconocimiento del interés legítimo de la quejosa quedó firme y no es materia en el recurso, ya que en la sentencia recurrida se desestimó esa causa de improcedencia y ello no fue impugnado por las autoridades recurrentes, únicas con legitimación para hacerlo, y no se advierte motivo diverso para reabrir la discusión de oficio en relación con la misma causa de improcedencia. Lo anterior, en congruencia con la jurisprudencia P./J. 122/99:

"IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTI-VOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA. Es cierto que las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, que no son impugnadas en vía de agravio por el recurrente a quien perjudican, deben tenerse firmes para seguir rigiendo en lo conducente al fallo, pero esto no opera en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, cuando se advierte la existencia

¹ Artículo 87 de la Lev de Amparo.



de una causa de improcedencia diferente a la que el juzgador de primer grado estimó actualizada o desestimó o, incluso, de un motivo diferente de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, pues en este caso, el tribunal revisor debe emprender su estudio de oficio, ya que sobre el particular sigue vigente el principio de que siendo la procedencia de la acción constitucional de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este aserto encuentra plena correspondencia en el artículo 91 de la legislación de la materia, que establece las reglas para resolver el recurso de revisión, entre las que se encuentran, según su fracción III, la de estudiar la causa de improcedencia expuesta por el Juez de Distrito y, de estimarla infundada, confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, lo que patentiza que la procedencia puede examinarse bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales apreciadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de actualizar esas hipótesis, lo que en realidad implica que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimado determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea generado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues no puede perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actualizarse por diversos motivos, por lo que si el inferior estudió sólo alguna de ellas, es dable e incluso obligatorio que se aborden por el revisor, pues al respecto, no existe pronunciamiento que pueda tenerse firme "

Por lo anterior, incluso si el estudio de esa causa de improcedencia es deficiente, al quedar firme no debería ser reabierto por esta Sala.

II. En relación con el apartado de medidas adicionales distintas al reconocimiento colectivo, grupal o *prima facie*, específicamente, letra A.

En los párrafos 298 y ss., se sostiene que los migrantes son un grupo que, generalmente, está en una situación de vulnerabilidad y que incluso puede ser integrado en el concepto de "categoría sospechosa" en ciertos casos como el presente, en que se está ante solicitantes de la condición de refugiado, por lo que se exige un escrutinio estricto en el asunto.

Si bien comparto la valoración en el sentido de que los migrantes, por lo general, están en una situación de gran vulnerabilidad, especialmente tratándose de



niños y de mujeres, lo que exige un especial cuidado y sensibilidad por parte de las autoridades judiciales cuando juzgan casos que pueden afectarles, no comparto el uso de los conceptos "escrutinio estricto" y "categorías sospechosas" para aludir a este deber.

La razón es que esos conceptos tienen una connotación muy específica, porque han sido desarrollados para aludir a una de las modulaciones del método de proporcionalidad empleado por algunos tribunales constitucionales (los estadounidenses) para evaluar la constitucionalidad de normas legales secundarias que restringen derechos fundamentales de rango constitucional.

En el caso, no se está evaluando la constitucionalidad de ninguna norma general, por lo que no me parece apropiado usar esos conceptos para aludir al deber de los tribunales de ser sensibles y cuidadosos al juzgar casos de legalidad como éste, que pueden impactar en los migrantes que están normalmente en una situación especial de vulnerabilidad, incluso si no son solicitantes de refugio. Lo anterior, porque el uso de esos conceptos para tratar casos distintos de aquellos para los que fueron concebidos específicamente, puede generar confusión acerca de la metodología que es adecuada para resolver un determinado problema jurídico.

Por estas razones, respetuosamente, disiento del criterio mayoritario.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 122/99 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 28, con número de registro digital: 192902.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO. LA EMISIÓN DE LA DECLARATORIA DE RECONOCIMIENTO GRUPAL, COLECTIVO O PRIMA FACIE DE NIÑOS Y NIÑAS QUE INTEGRAN UNA AFLUENCIA MASIVA DE MIGRANTES ES POTESTATIVA Y NO OBLIGATORIA PARA LA AUTORIDAD FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO).

Hechos: Una asociación civil acudió al juicio de amparo indirecto a impugnar la omisión de las autoridades migratorias federales de diseñar e implemen-



tar medidas adecuadas para garantizar el derecho de reconocimiento de la condición de refugiado de niñas, niños y adolescentes integrantes de las denominadas caravanas migrantes que ingresaron por la frontera sur del país. El Juez de Distrito otorgó el amparo, el cual fue materia de estudio de la revisión

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el reconocimiento de la condición de refugiado es individual y que aquel que pueda emitirse colectivamente recae en el ámbito de discrecionalidad de la autoridad administrativa, ya que el artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece una facultad a favor de la Secretaría de Gobernación para emitir lineamientos sobre este punto que no se consagra alrededor de un operador deóntico de obligación, sino de uno de permisión, respecto de la cual no se observan razones para realizar una interpretación conforme.

Justificación: Al resolver la Opinión Consultiva OC-21/14 (Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional), la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el reconocimiento grupal, colectivo o prima facie es una de las posibles medidas adecuadas que se pueden extender a favor de los menores de edad migrantes, pero no determinó que esta medida deba decretarse siempre que se demuestre una afluencia masiva de migrantes, sino que debe ponderarse en función de las capacidades institucionales para preservar el procedimiento migratorio frente a la variación de las circunstancias. Así, adoptando como propio este criterio, se concluye que no basta que se constate una afluencia masiva de migrantes para que en automático se decrete la exigibilidad de dicha declaratoria. Su obligatoriedad también debe descartarse, ya que no es una medida que invariablemente sea más protectora que la conservación del procedimiento migratorio, pues dicha declaración sólo permitiría satisfacer parcialmente el derecho de reconocimiento de la condición de refugiado, con el costo de frustrar objetivos valiosos del debido proceso garantizado en el procedimiento migratorio para darle una atención individualizada a cada niño y/o niña migrante. En otras palabras, la emisión de un reconocimiento grupal o colectivo no es un fin



deseado por el parámetro de control, sino una posibilidad que se presenta como una "segunda mejor alternativa" al exigido convencionalmente, el cual consiste en la implementación de un procedimiento migratorio individualizado que atienda a la peculiar situación de vulnerabilidad de cada niño y niña. Lo relevante es que mediante un procedimiento migratorio se garantice el derecho a la correcta evaluación por las autoridades nacionales de las solicitudes y del riesgo que pueda sufrir un menor de edad en caso de devolución al país de origen. Así, mientras un Estado no niegue contar con las capacidades institucionales adecuadas, su obligación constitucional es la de adecuar y complementar un procedimiento migratorio aplicable a los niños y las niñas que sea justo y eficiente, y otorque efecto útil a todas las garantías convencionales enlistadas en la opinión consultiva. No sobra recordar que el Estado Mexicano está obligado a respetar y garantizar las condiciones de acceso al procedimiento migratorio y satisfacer la totalidad de las medidas de protección agravadas otorgadas a los niños y las niñas, aun cuando aumente el número de ingresos de migrantes potencialmente solicitantes de la condición de refugiados. El control constitucional se mantiene expedito y abierto para garantizar la regularidad de estas importantes funciones estatales.

1a./J. 116/2022 (11a.)

Amparo en revisión 7/2020. Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C. 16 de febrero de 2022. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero separándose de diversas consideraciones y formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Tesis de jurisprudencia 116/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2937/2021.

- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el dieciséis de marzo de dos mil veintidós, resolvió el amparo indicado al rubro por unanimidad de cinco votos, 1 y que fue interpuesto por el padre de una niña en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado que concedió el amparo a la madre a fin de que se negara la restitución internacional de menor.
- La Sala determinó revocar la resolución del Tribunal Colegiado porque en el procedimiento de restitución internacional de la pequeña involucrada no se acreditó plenamente la excepción de grave riesgo prevista en el artículo 13, inciso b), del Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores y porque se prejuzgó sobre el cuidado del padre con base en un estereotipo de género.
- El presente asunto tiene como origen la retención ilegal llevada a cabo por la madre quien, al viajar a México con su hija, decidió no volver a Estados Unidos de América, país de su residencia habitual, bajo el argumento de que tanto la menor como ella sufrían violencia familiar por parte de su esposo. Derivado de esta situación, el padre de la niña presentó una solicitud de restitución internacional, misma que resultó procedente porque la madre no había acreditado la excepción prevista en el artículo 13, inciso b), del Convenio de La Haya (relativa a la existencia de un grave riesgo que expusiera a la niña a un peligro físico o psíquico derivado de la restitución).
- Inconforme con esa decisión, la madre sustractora promovió un juicio de amparo, que le fue concedido para el efecto de que la niña permaneciera a su lado en el país, pues con base en las pruebas existentes consideró que la niña había desarrollado y estrechado lazos afectivos con su progenitora, por lo que se vería afectada por el solo hecho de ser separada de su lado; y, además, que el padre trabajara implicaba que delegaría los cuidados de su hija a un extraño.

En contra de esta determinación, el papá interpuso el presente recurso de revisión. La Primera Sala concluyó que la decisión del órgano colegiado era incorrecta porque las consideraciones antes expuestas ponían en evidencia que el

De las Ministras Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente y la suscrita, y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.



tribunal no atendió la doctrina jurisprudencial desarrollada por la Suprema Corte en materia de restitución internacional. Además, en relación con la denuncia por violencia familiar hecha valer por la madre, se indicó que el Tribunal Colegiado debió verificar si dicha situación representaba o no un riesgo para la niña en el caso de su restitución, y en todo caso motivar su determinación.

Por tanto, en la ejecutoria se ordenó al Tribunal Colegiado que dictara una nueva resolución en la que, bajo el método para juzgar con perspectiva de género, analizara, conforme a las circunstancias del caso y con las pruebas que constan en el expediente, la violencia de género alegada y si ésta actualiza un riesgo que pudiera ocasionar un daño físico o psicológico a la niña. Se determinó también que si el acervo probatorio, por insuficiente, no permite alcanzar una conclusión motivada y fundada, entonces se debe ordenar al Juez ordinario que reponga el procedimiento para recabar las pruebas necesarias para ello.

Motivo de la concurrencia

El principio rector del Convenio de La Haya es que todo menor de edad víctima de un traslado o retención ilícita debe ser restituido a la brevedad posible, pero establece algunas excepciones, y una de ellas está prevista en el artículo 13, inciso b), que se refiere a que no hay obligación de que el Estado requerido restituya a la persona menor de edad si esto representa un grave riesgo de exponerle a un peligro físico o psíquico, o a una situación intolerable.² Esto requiere una indispensable acuciosidad, acompañada de una gran sensibilidad, por parte de los Jueces que deciden en los asuntos de restitución porque

² "Artículo 13. No obstante lo dispuesto en el artículo precedente, la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido no está obligada a ordenarla (sic) restitución del menor si la persona, institución u otro organismo que se opone a su restitución demuestra que:

[&]quot;a) la persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo de la persona del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue trasladado o retenido o había consentido o posteriormente aceptado el traslado o retención; o,

[&]quot;b) existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o que de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable.

[&]quot;La autoridad judicial o administrativa podrá asimismo negarse a ordenar la restitución del menor si comprueba que el propio menor se opone a la que resulta apropiado tener en cuenta sus opiniones.

[&]quot;Al examinar las circunstancias a que se hace referencia en el presente artículo, las autoridades judiciales y administrativas tendrán en cuenta la información que sobre la situación social del menor proporcione la autoridad central u otra autoridad competente del lugar de residencia habitual del menor."



- debe cumplirse con la celeridad del procedimiento, pero al mismo tiempo debe verificarse que no exista ningún riesgo en llevarse a cabo.
- Si la madre alega que sustrajo a su hija por el ambiente de violencia en que vivían, es deber de las autoridades judiciales verificar si ese ambiente existe y si constituye un impedimento para restituir a la niña; por tanto, la metodología de juzgar con perspectiva de género es una herramienta auxiliadora pero debe usarse desde el inicio, a fin de evitar que el procedimiento judicial se alargue, se siga por varias instancias o, peor, que se reponga a fin de recabar las pruebas que permitan determinar que el riesgo está latente.
- No se puede resolver a partir de prejuicios sobre la disponibilidad de tiempo del padre porque trabaja, ni concluirse, sin más, que la parte sustractora no acreditó la violencia que alegaba, pues es la seguridad física y psicológica de la niña lo que está en juego, así que es necesario verificar oficiosamente si esas alegaciones de violencia son verdaderas o si se tratan solamente de una estrategia argumentativa para alargar el procedimiento.
- Por eso señalo que la autoridad judicial debe ser muy acuciosa, pero al mismo tiempo muy sensible para visualizar **inmediatamente** la necesidad de recabar elementos probatorios a fin de descartar riegos en la restitución, pero también riesgos por la dilación de la sentencia.
- Por tanto, en la decisión del presente asunto considero que debió hacerse un **pronunciamiento expreso** en torno a que no debe perderse de vista la natura-leza urgente del procedimiento de restitución internacional frente a la obligación de recabar pruebas, a fin de evitar retrasos o dilaciones innecesarias en el juicio de origen.
- No debe perderse de vista que la restitución fue solicitada en 2019, así que la ejecutoria debió conminar a la autoridad judicial a recabar urgentemente los elementos probatorios posibles y decidir dentro de un tiempo determinado, con celeridad. Como esta omisión no me parece una cuestión menor, es que formulo el presente voto concurrente.
- Nota: La sentencia relativa al amparo directo en revisión 2937/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 15, Tomo II, julio de 2022, página 2164, con número de registro digital: 30788.



Subsección 2 CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE COMBATE A LA TORTURA, TRATOS CRUELES E INHUMANOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA (IFDP), PARA IMPUGNAR LA OMISIÓN DE INVESTIGAR, DE FORMA DILIGENTE O EN UN PLAZO RAZONABLE, POSIBLES ACTOS DETORTURA COMETIDOS EN CONTRA DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD, POR LO QUE NO PUEDE INVOCARSE LA FALTA DE ESE INTERÉS COMO UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 356/2021. SUSCITADA ENTRE DIVERSOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTES CIRCUITOS. 11 DE MAYO DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN SE SEPARA DE ALGUNOS PÁRRAFOS, 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. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL BOCHA MERCADO.

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



RESOLUCIÓN

Correspondiente a la contradicción de criterios 356/2021, suscitada entre los criterios sustentados por diversos Tribunales Colegiados de Circuitos Judiciales distintos y cuya problemática jurídica puede ser fraseada de la siguiente manera:

Cuando la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública promueve amparo indirecto, aduciendo tener interés legítimo, contra la omisión de investigar, de forma diligente y en un plazo razonable, posibles actos de tortura cometidos en contra de personas privadas de su libertad ¿Se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio constitucional?

I. ANTECEDENTES

- 1. El director general del Instituto Federal de Defensoría Pública envío un escrito el diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación. En dicho escrito se denunció una posible contradicción de criterios derivada de la resolución de múltiples recursos de queja en los cuales el titular de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos del referido instituto figuró como una de las partes.
- 2. Al respecto, el denunciante señaló que veinticuatro Tribunales Colegiados de diecisiete circuitos judiciales distintos determinaron, en esencia, confirmar los acuerdos de admisión de la demanda o, en su caso, revocar los acuerdos que desecharon las demandas de amparo indirecto presentadas por el Instituto Federal de Defensoría Pública, a través de su Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, bajo la figura del interés legítimo, en las que se reclamó de funcionarios de la Fiscalía General de la República la omisión de investigar el delito de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, con la debida diligencia y en un plazo razonable. Los órganos que resolvieron en ese sentido son los que a continuación se indican:

		Órgano Jurisdiccional	Recurso de queja	
Ciudad de México				
	1	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	198/2019	



2	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	194/2019
3	Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	209/2019
4	Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	204/2019
5	Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	195/2019
6	Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	58/2021 ¹
7	Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	22/2021
	Estado de México	
8	Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito	60/2020
9	Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito	49/2021
	Jalisco	
10	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito	100/2021
Nuevo León		
11	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito	58/2021
Sonora		
12	Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito	111/2021
Veracruz		
13	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito	202/2020
Coahuila		
14	Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito	49/2021
Tabasco		
15	Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito	77/2020
Michoacán		

¹ De dicho asunto derivó la tesis I.9o.P.1 K (11a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SU ESTUDIO RESPECTO DE PERSONAS MORALES OFICIALES QUE RECLAMAN ACTOS VINCULADOS CON SU FUNCIÓN PÚBLICA, DEBE REALIZARSE CASO POR CASO, POR LO QUE NO SE ACTUALIZA, NECESARIAMENTE, EN GRADO MANIFIESTO E INDUDABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE AMPARO Y, EN CONSECUENCIA, NO DEBE DESECHARSE LA DEMANDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 113 DEL MISMO ORDENAMIENTO.". Consultable en la Undécima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo V, agosto de 2021, página 4867 y registro digital: 2023403.



16	Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito	99/2020		
Sinaloa				
17	Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito	8/2021		
	Oaxaca			
18	Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y del Trabajo del Décimo Tercer Circuito	30/2021		
	Baja California			
19	Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito	85/2020		
Guanajuato				
20	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito ²	33/2021		
Chihuahua				
21	Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito	25/2020		
Morelos				
22	Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito	163/2020		
Tamaulipas				
23	Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y del Trabajo del Décimo Noveno Circuito	1/2021		
Nayarit				
24	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito ³	402/2020		

No pasa inadvertido que en el acuerdo de admisión de la contradicción de criterios se hizo referencia al recurso de queja 33/2021, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y que fue a ese órgano colegiado al que se le requirió enviar la ejecutoria respectiva. Sin embargo, se observa que en la denuncia de contradicción de criterios en realidad se hizo referencia al diverso recurso de queja 33/2021, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, por lo que en el acto se repara esa incongruencia y, en aras de no retrasar innecesariamente la resolución del asunto, se tiene como contendiente al órgano colegiado cuyo criterio efectivamente fue denunciado y cuya resolución se encuentra visible en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

³ En relación con este asunto, debe precisarse que aun cuando en el escrito de denuncia se atribuyó la resolución del <u>recurso de queja 402/2020</u> al Primer Tribunal Colegiado en <u>Materia Penal del Cuarto Circuito</u> y que fue a ese órgano colegiado a quien se le requirió en el acuerdo de admisión enviar la ejecutoria respectiva, lo cierto es que la lectura integral del escrito de denuncia revela que dicho medio de impugnación en realidad se atribuyó al Primer Tribunal Colegiado <u>del Vigésimo Cuarto Circuito</u>, al haberlo indicado como radicado en el Estado de Nayarit; por lo que en el acto se repara



3. A su vez, se indicó que cinco Tribunales Colegiados de tres circuitos judiciales distintos confirmaron los autos que desecharon las demandas de amparo indirecto por notoriamente improcedentes promovidas por el Instituto Federal de Defensoría Pública, a través de su Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, bajo la figura del interés legítimo, en las que se reclamó de funcionarios de la Fiscalía General de la República la omisión de investigar el delito de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, con la debida diligencia y en un plazo razonable. Los órganos que resolvieron en ese sentido son los que a continuación se indican:

	Órgano Jurisdiccional	Recurso de queja	
Ciudad de México			
1	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	194/2019	
2	Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	6/2021	
3	Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	202/2019	
Estado de México			
4	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito	168/2020	
Baja California			
5	Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito	139/2021	

II. TRÁMITE

- 4. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios y ordenó su registro con el número de expediente 356/2021, mediante acuerdo de diez de enero de dos mil veintidós.
- 5. En dicho acuerdo, además, se indicó que esta Suprema Corte carecía de competencia legal para conocer de contradicciones de criterios suscitadas

esa incongruencia y, en aras de no retrasar innecesariamente la resolución del asunto, se tiene como contendiente al órgano colegiado cuyo criterio efectivamente fue denunciado y cuya resolución se encuentra visible en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.



entre Tribunales Colegiados del mismo circuito y especialización, por lo que, si en el caso se denunciaba la posible contradicción entre los criterios sustentados, por una parte, por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Cuarto, Quinto, Sexto, Noveno y Décimo en Materia Penal del Primer Circuito; Cuarto en Materia Penal del Segundo Circuito; y Segundo del Décimo Quinto Circuito, al resolver los recursos de queja 198/2019, 194/2019, 209/2019, 204/2019, 195/2019, 58/2021, 22/2021, 49/2021 y 85/2020, respectivamente, en contra de los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados Tercero, Séptimo y Octavo en Materia Penal del Primer Circuito; Segundo en Materia Penal del Segundo Circuito; y Tercero del Décimo Quinto Circuito, al resolver los recursos de queja 194/2019, 6/2021, 202/2019, 168/2020 y 139/2021, respectivamente, entonces debía remitirse la versión digitalizada del escrito de denuncia y del acuerdo de admisión en cuestión a los Plenos en Materia Penal del Primer y Segundo Circuitos, así como al Pleno del Decimoquinto Circuito, para que dieran trámite a la respectiva contradicción de criterios de su circuito.

- 6. No obstante, también se apuntó que, para efectos de la presente contradicción de criterios, se debían tener como contendientes a todos los órganos jurisdiccionales denunciados, en virtud de las particularidades que de su estudio pudieran derivar.
- 7. Asimismo, en el acuerdo de referencia se turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; se ordenó enviar el expediente a esta Primera Sala para continuar con su trámite y se requirió a la presidencia de todos los tribunales contendientes para que remitieran versión digitalizada de las ejecutorias de los recursos de queja que resolvieron, así como del respectivo acuerdo en el que informaran si el criterio sustentado en los asuntos de su índice se mantenía vigente o, de ser el caso, indicaran la causa para tenerlo por superado o abandonado.
- 8. Esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto, mediante acuerdo dictado por su presidenta el veintiséis de enero de dos mil veintidós. Posteriormente, en desahogo a los requerimientos realizados por esta Suprema Corte, se tuvo a los Tribunales Colegiados contendientes informando sobre la vigencia de los criterios emitidos en los asuntos de su índice que motivaron la presente contradicción de criterios y remitiendo las ejecutorias respectivas. Ello, mediante acuerdos de veintiséis, veintisiete y treinta y uno de enero, así como de uno, dos, cuatro, ocho, diez, quince, dieciséis, dieciocho y veinticuatro de febrero, todos de dos mil veintidós.



9. En acuerdo de veinticuatro de febrero de dos mil veintidós se declaró debidamente integrado el expediente y se ordenó su envío al Ministro ponente para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

III. COMPETENCIA

- 10. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (ambas legislaciones en su redacción vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno),⁴ en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios en materia penal, suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente circuito judicial.
- 11. Apoya lo anterior, por identidad de razón, la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."5
- 12. Por otra parte, tal como se refirió en el acuerdo admisorio de diez de enero de dos mil veintidós, este Tribunal Constitucional carece de competencia para pronunciarse sobre el diferendo de criterios denunciado entre los siguientes órganos jurisdiccionales:

⁴ Al igual que se hizo en el acuerdo de admisión de este asunto, conviene precisar que, de conformidad con el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, la competencia de esta Suprema Corte para conocer de la presente contradicción de criterios se surte en virtud de que aún no se actualiza la competencia de los Plenos Regionales.

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9 y registro digital: 2000331.



- Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Cuarto, Quinto, Sexto, Noveno y Décimo en Materia Penal del Primer Circuito, en contra de los Tribunales Colegiados Tercero, Séptimo y Octavo en Materia Penal del Primer Circuito.
- Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en contra del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.
- Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, en contra del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.
- 13. Lo anterior, al tratarse de órganos colegiados especializados en una misma materia y pertenecer a un mismo circuito judicial. De ahí que la competencia para conocer y resolver sobre la contradicción respectiva le corresponde a los Plenos en Materia Penal del Primer y Segundo Circuitos, así como al Pleno del Decimoquinto Circuito.⁶

IV. LEGITIMACIÓN

14. La denuncia proviene de parte legitimada porque el Instituto Federal de Defensoría Pública, a través del titular de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, formó parte en los asuntos que motivaron la presente contradicción de criterios. De ahí que, si la denuncia en cuestión fue presentada por Netzaí Sandoval Ballesteros, **director general del instituto aludido**, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal; y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.⁷

⁶ En los acuerdos de veintiséis y treinta y uno de enero, así como de catorce de marzo, todos de dos mil veintidós, esta Primera Sala tuvo al Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, al Pleno del Decimoquinto Circuito y al Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, respectivamente, informando de la admisión de las contradicciones de criterios correspondientes.

⁷ Igual determinación adoptó esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 31/2021, en sesión de veinte de octubre de dos mil veintiuno, bajo la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.



V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

- 15. Este Alto Tribunal ha establecido que para que se actualice la contradicción de criterios, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.8
- 16. Así, para la existencia de un auténtico diferendo de criterios, deben surtirse los siguientes requisitos:
- a) Los órganos jurisdiccionales deben 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 correspondientes debe existir algún punto de toque, es decir, un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,
- c) Lo anterior debe 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.
- 17. En el caso, se actualizan los requisitos señalados, tal como enseguida se demostrará.

⁸ El criterio de referencia se encuentra previsto en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRA-DICCIÓN 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.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y registro digital: 164120.



- 18. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada.
- 19. Para demostrar lo anterior, en atención a la multiplicidad de ejecutorias que originaron el presente asunto y a la similitud de los hechos que les dieron origen, se realizará una reseña de estos últimos y, posteriormente, se efectuará una tabla con las consideraciones estructurales de los criterios contendientes.
- 20. Pues bien, de las ejecutorias de los recursos de queja emitidas por los tribunales contendientes, se observa que tienen su origen en demandas de amparo indirecto promovidas por el secretario técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, bajo la figura del interés legítimo. En dichas demandas se reclamó, esencialmente, la omisión de diversas autoridades de la Fiscalía General de la República, de realizar con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable la investigación por posibles actos de tortura o malos tratos cometidos en contra de personas que se encontraban privadas de su libertad, en calidad de procesados y que habían sido representadas por defensores de ese instituto.⁹
- 21. En el acuerdo inicial, algunos Jueces de Distrito determinaron que se actualizaba un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, pues el secretario técnico de referencia no contaba con el interés legítimo que aducía, lo cual conllevó a que se desecharan de plano las demandas respectivas. Por el contrario, otros de los juzgadores federales determinaron, sin mayor cuestión, admitir las demandas de amparo promovidas por esa misma parte quejosa.
- 22. El secretario técnico (parte quejosa) y la autoridad responsable interpusieron recursos de queja en contra de los correspondientes acuerdos que no

⁹ En algunos asuntos se reclamó, además, la omisión de establecer el Registro Nacional del Delito de Tortura e inscribir a las presuntas víctimas en el mismo.



decidieron de forma favorable a sus intereses (desechamiento de plano y admisión, respectivamente). Los Tribunales Colegiados de Circuito que resolvieron dichos medios de defensa concluyeron, en unos casos, confirmar la admisión de la demanda o bien revocar el auto impugnado a fin de que se admitiera; mientras que en otros arribaron a la convicción de que debía ser confirmado el desechamiento de plano impugnado.

23. No obstante, esta Primera Sala observa que las consideraciones esenciales de las numerosas resoluciones que nos ocupan se concretizan en tres criterios o rutas argumentativas diferenciables, tal como se ilustra en la siguiente tabla:

Criterio

No se actualiza una causa de improcedencia manifiesta e indudable, debido a que el interés legítimo es una condición sujeta a demostración, cuyo análisis no es factible realizar con los datos y pruebas que obran al momento del dictado del acuerdo inicial; por lo que debe admitirse la demanda promovida por el secretario técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, a fin de que a través de la sustanciación del juicio, se diluciden con certeza esos extremos.

Órganos jurisdiccionales

- Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto, Quinto, Sexto y Décimo en Materia Penal del Primer Circuito (Quejas 194/2019, 209/2019, 204/2019, 195/2019 y 22/2021, respectivamente).
- Tribunales Colegiados Primero y Cuarto en Materia Penal del Segundo Circuito (Quejas 60/2020 y 49/2021, respectivamente).
- Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito (Queja 100/2021 interpuesta contra auto que admitió la demanda de amparo).
- Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito (Queja 111/2021 interpuesta contra auto que admitió la demanda de amparo).
- Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito (Queja 202/2020).
- Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito (Queja 99/2020).
- Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito (Queja 8/2021 interpuesta contra auto que admitió la demanda de amparo).



- Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito (Queja 30/2021 interpuesta contra auto que admitió la demanda de amparo).
- Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito (Queja 85/2020).
- Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito (Queja 25/2020).
- Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito (Queja 163/2020).
- Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito (Queja 1/2021 interpuesta contra auto que admitió la demanda de amparo).
- Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito (Queja 402/2020)
- Tribunales Colegiados Primero y Noveno en Materia Penal del Primer Circuito (Quejas 198/2019 y 58/2021, respectivamente).
- Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito (Queja 58/2021).
- Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito (Queja 49/2021 interpuesta contra auto que admitió la demanda de amparo).
- Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito (Queja 77/2020).
- Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito (Queja 33/2021 interpuesta contra auto que admitió la demanda de amparo).

La Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, atendiendo al objetivo para el que fue creada, tiene interés de que en los asuntos en los cuales se investiguen y persigan hechos constitutivos del delito de tortura, entre otros, sigan su cauce legal y se sancione a los responsables. De ahí que, en el auto inicial que recae a la demanda promovida por dicha parte quejosa es posible inferir la existencia de un interés legítimo, en grado presuntivo, cuyo análisis debe perfeccionarse durante la tramitación del juicio constitucional.

Aspecto que se robustecía porque dicha Secretaría Técnica estuvo involucrada en los efectos del acto reclamado, pues fue quien presentó la denuncia para que se iniciara la investigación de posibles actos de tortura; lo cual le permite



promover el juicio de amparo para combatir los actos y omisiones que estime pertinentes, al encontrarse en una especial situación jurídica que la distinguía del resto de miembros de la sociedad. De ahí que no pudiera considerarse actualizado un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que condujera al desechamiento de la demanda de amparo.

El titular de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura. Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública no cuenta con interés legítimo para combatir las omisiones que reclama, porque no quarda una especial situación frente al orden jurídico en defensa de algún derecho fundamental propio que origine que, con una eventual concesión de amparo, se vea beneficiado en su esfera jurídica, pues actúa como ente del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones y no se advierte una afectación en su patrimonio con las omisiones reclamadas; máxime que al ser autoridad pública no puede invocar dicho interés, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, segundo párrafo y 7, de la Ley de Amparo. Por lo que el acuerdo de desechamiento de plano fue legal, al actualizarse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

- Tribunales Colegiados Tercero, Séptimo y Octavo en Materia Penal del Primer Circuito (Quejas 194/2019, 6/2021 y 202/2019, respectivamente).
- Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito (Queja 168/2020).
- Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito (Queja 139/2021).

24. Como se observa, los órganos colegiados efectivamente ejercieron su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo centrado en determinar si se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, cuando la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública promueve un amparo indirecto contra la omisión de investigar, de forma diligente y en un plazo razonable, posibles actos de tortura cometidos en contra de personas privadas



de su libertad que fueron representadas por ese instituto en los procesos penales respectivos.

- 25. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Por otra parte, esta Primera Sala considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes sí existe un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico.
- 26. Al respecto, conviene recordar que los juicios de amparo fueron promovidos por el secretario técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, bajo la figura del interés legítimo, y en ellos fueron reclamadas diversas omisiones de las autoridades de la Fiscalía General de la República, concretamente vinculadas con no realizar una investigación diligente y en un plazo razonable sobre los posibles actos de tortura o malos tratos, cometidos en contra de personas privadas de su libertad que fueron representadas por defensores federales de dicho instituto en los respectivos procesos penales seguidos en contra de aquéllas.
- 27. Derivado de lo anterior, es factible concluir que los amparos indirectos aludidos derivaron de cuestiones jurídicamente similares. Sin embargo, al resolver los recursos de queja correspondientes, los tribunales contendientes emitieron soluciones diferentes.
- 28. En efecto, para la mayoría de los órganos colegiados **no debía desecharse de plano la demanda de amparo** promovida por el secretario técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, pues <u>no era posible analizar su interés legítimo al momento del dictado del acuerdo inicial</u>, debido a que no se contaba con todos los elementos necesarios para tal efecto, sino que dicho análisis debía efectuarse durante la sustanciación del juicio e, incluso, hasta la sentencia; mientras que otros Tribunales Colegiados sostuvieron que, derivado del examen preliminar del escrito de demanda y anexos, en conjunción con los hechos de los casos que se analizaron y el marco legal que regula las obligaciones de la parte quejosa, <u>resultaba posible inferir la existencia de un interés legítimo</u>, en grado presuntivo, cuyo análisis debía perfeccionarse durante la tramitación del juicio constitucional.



- 29. Por el contrario, una minoría de tribunales contendientes determinó que la demanda de amparo sí debía desecharse de plano, al actualizarse un motivo manifiesto e indudable de procedencia, ya que la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública no cuenta con interés legítimo para reclamar la omisión de investigar de forma diligente posibles actos de tortura, pues no guarda una especial situación frente al orden jurídico en defensa de algún derecho fundamental propio. Además de que, al ser una autoridad pública, en atención al objeto y funciones para las que fue creada, no puede invocar dicho interés; aunado a que no se comprobó una afectación en su patrimonio.
- 30. En este sentido, sí existe un punto de toque entre los criterios adoptados por los tribunales contendientes, mismo que amerita ser resuelto en esta instancia, a fin de determinar si se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio constitucional, cuando la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública promueve amparo indirecto, aduciendo tener interés legítimo, contra la omisión de investigar, de forma diligente y en un plazo razonable, posibles actos de tortura cometidos en contra de personas privadas de su libertad.
- 31. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. Así, el problema a dilucidar en la presente contradicción de criterios puede ser fraseado de la siguiente manera:
- Cuando la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública promueve amparo indirecto, aduciendo tener interés legítimo, contra la omisión de investigar, de forma diligente y en un plazo razonable, posibles actos de tortura cometidos en contra de personas privadas de su libertad ¿Se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio constitucional?

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

32. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala, al tenor de las consideraciones que se desarrollan en el presente apartado.



- 33. De acuerdo con el artículo 113 de la Ley de Amparo, ¹⁰ el órgano jurisdiccional que conoce de un juicio de amparo debe examinar la demanda y desecharla de plano en el auto inicial si existe una causa manifiesta e indudable de improcedencia.
- 34. Al respecto, debe recordarse que las causas de improcedencia constituyen una excepción a la regla general que es la procedencia del juicio de amparo, como medio de control constitucional para la protección de los derechos humanos frente a normas generales, actos u omisiones de la autoridad. De ahí que dichas causales deben probarse plenamente y no inferirse con base en presunciones; además de que, si el desechamiento de una demanda se realiza con base en una causal manifiesta e indudable, debe operar un estándar probatorio más estricto.¹¹
- 35. En efecto, tanto el Pleno como las Salas de este Tribunal Constitucional han señalado que una causa manifiesta e indudable de improcedencia es aquella que no requiere mayor demostración, toda vez 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.¹²
- 36. Además, de que la improcedencia del juicio constitucional en esos términos sólo puede ser declarada cuando existe la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trata es operante en el caso concreto, de tal modo que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.¹³

 ¹º "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."
 1¹ Sobre el particular, resulta ilustrativa la tesis 2a. LXXI/2002, que esta Primera Sala comparte, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO.". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 448 y registro digital: 186605.

¹² Cfr. Contradicción de tesis 479/2011, aprobada por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de enero de dos mil trece, párrafos 55 y 56.

¹³ *Cfr.* Contradicción de tesis 553/2012, párrafos 34 a 36. Aprobada por unanimidad de cinco votos en la Primera Sala, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



- 37. Teniendo en cuenta esas directrices, esta Primera Sala considera que la promoción de una demanda de amparo indirecto por parte de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, contra la omisión de investigar de forma diligente y en un plazo razonable, posibles actos de tortura cometidos en contra de personas privadas de su libertad, bajo la figura del interés legítimo, no actualiza una causa notoria y manifiesta de improcedencia que amerite el desechamiento de plano de la demanda de amparo. Ello es así porque en ese supuesto, existen elementos suficientes para considerar que dicha Secretaría Técnica sí tiene un interés legítimo susceptible de tutelarse a través del juicio constitucional, tal como enseguida se demostrará.
- 38. 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 <u>interés legítimo</u> 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 <u>en virtud de su especial situación frente al orden jurídico</u>.
- 39. A su vez, el artículo 5, 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 <u>interés legítimo</u> individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u <u>omisión reclamados vulneran derechos reconocidos por la Constitución Federal</u> y, con ello, se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o <u>en</u> virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
- 40. Asimismo, esta Primera Sala ya ha tenido oportunidad de construir una línea jurisprudencial en torno al concepto de interés legítimo, pues desde el amparo en revisión 366/2012, 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 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

- 41. 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.
- 42. De la referida contradicción de tesis emanó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), 16 de rubro: "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.
- 43. Ahora bien, a efecto de verificar la existencia de un interés legítimo en los casos a que se refiere el punto de contradicción, resulta conveniente recordar que el artículo 17, octavo párrafo, de la Constitución Federal¹⁷ prevé la obligación

 ¹⁴ Cfr. Jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10a.), de rubro: "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.

¹⁷ "Artículo 17. ...

[&]quot;La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de



de la Federación y de las entidades federativas de garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población. A su vez, el artículo 100, octavo párrafo, de la misma Norma Fundamental¹⁸ establece que el servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal será proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

- 44. En este sentido, la Ley Federal de Defensoría Pública es el ordenamiento que tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal, entre otras, así como el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que establece dicha ley.¹⁹
- 45. Conforme a los artículos 2, 3 y 4 de ese ordenamiento legal, para la prestación de los servicios de defensoría pública se creó el Instituto Federal de Defensoría Pública, el cual es un órgano del Poder Judicial de la Federación que goza de independencia técnica y operativa en el desempeño de sus funciones; además de que el servicio aludido debe ser gratuito y prestarse bajo los principios de probidad, honradez, profesionalismo y de manera obligatoria, a través de defensores públicos en los asuntos del orden penal federal y del Sistema de Justicia Penal Integral para Adolescentes, así como de asesores jurídicos en asuntos de orden no penal.²⁰

carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público. ..."

^{18 &}quot;Artículo 100. ...

[&]quot;El servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal será proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables. La Escuela Federal de Formación Judicial será la encargada de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición. ..."

^{19 &}quot;Artículo 1. La presente ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal, laboral, así como amparo en materia familiar u otras materias que determine el Consejo de la Judicatura Federal, y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que la misma establece."

²º "Artículo 2. El servicio de defensoría pública será gratuito. Se prestará bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo y de manera obligatoria, en los términos de esta ley."

[&]quot;Artículo 3. Para la prestación de los servicios de defensoría pública, se crea el Instituto Federal de Defensoría Pública, como órgano del Poder Judicial de la Federación. En el desempeño de sus funciones gozará de independencia técnica y operativa."



46. El referido instituto cuenta con una junta directiva, un director general y las unidades administrativas y personal técnico que para el adecuado desempeño de sus funciones se determinen en el presupuesto.²¹ Entre las facultades de dicha junta directiva, está la de aprobar las bases generales de organización y funcionamiento del instituto en cuestión, mientras que dentro de las atribuciones del director general, se encuentra la de dar seguimiento a los asuntos penales cuya defensa esté a cargo de los defensores públicos federales.²²

47. Así, en uso de las facultades con las que cuenta la junta directiva, fueron aprobadas la nuevas Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública en sesión extraordinaria de doce de febrero de dos mil diecinueve, en cuyo artículo 5²³ se le confieren atribuciones adicionales al director general, como la de <u>expedir circulares</u>, instructivos, así como disposiciones técnicas y operativas necesarias para el mejor funcionamiento del instituto. Además, destaca que en el artículo 17 se dispone que las atribuciones de las Secretarías Técnicas serán asignadas por el director general.²⁴

[&]quot;Artículo 4. Los servicios de defensoría pública se prestarán a través de:

[&]quot;I. Defensores públicos, en los asuntos del orden penal federal y del Sistema de Justicia Penal Integral para Adolescentes, desde la averiguación previa o investigación hasta la ejecución de las penas, medidas u otra consecuencia, hasta la extinción de éstas, y

[&]quot;II. Asesores jurídicos, en asuntos de orden no penal, salvo los expresamente otorgados por la Ley a otras instituciones."

²¹ "Artículo 23. El Instituto Federal de Defensoría Pública contará con una junta directiva, un director general y las unidades administrativas y personal técnico que para el adecuado desempeño de sus funciones se determinen en el presupuesto."

 $^{^{\}rm 22}$ "Artículo 29. La junta directiva tendrá las facultades siguientes:

[&]quot;VII. Aprobar las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública; ..."

[&]quot;Artículo 32. El director general del Instituto Federal de Defensoría Pública tendrá las atribuciones siguientes:

[&]quot;II. Dar seguimiento a los asuntos penales cuya defensa esté a cargo de los defensores públicos federales, mediante el sistema que corresponda; ..."

²³ "Artículo 5. Son funciones del director general, además de las atribuciones conferidas en el artículo 32 de La Ley Federal de Defensoría Pública, las siguientes:

[&]quot;IV. Expedir circulares, instructivos, así como las disposiciones técnicas y operativas necesarias para el mejor funcionamiento del instituto, de acuerdo con las normas legales aplicables; ..."

²⁴ "Artículo 17. Integración del secretariado técnico.



- 48. En este contexto, el veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, el director general del Instituto Federal de Defensoría Pública emitió la Circular 14/2019, mediante la cual comunicó la creación de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, ante la apremiante necesidad de coordinar e impulsar esfuerzos institucionales para el combate de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes cometidos en perjuicio de las personas representadas por el instituto aludido.
- 49. Asimismo, en la mencionada circular se informó que Salvador Leyva Morelos Zaragoza fungiría como encargado de esa Secretaría Técnica y entre sus funciones, estaría la de dar seguimiento a informes, recomendaciones y sentencias sobre tortura; coordinar y trabajar junto con los defensores públicos adscritos a las delegaciones del instituto, especialmente con aquellos adscritos a agencias de investigación y demás representaciones de la Fiscalía General de la República, para identificar y documentar posibles actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes; e impulsar su investigación y eventual sanción y reparación, conforme a los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.
- 50. De igual forma, a través de la circular aludida, el director general del Instituto Federal de Defensoría Pública solicitó a los titulares de las delegaciones elaborar informes en los que se incluyeran todos aquellos casos en los que se presuma que pudo haberse cometido algún acto de tortura o tratos crueles e inhumanos o degradantes en contra de personas representadas por defensores públicos del instituto en comento, que continúen en cualquier etapa del proceso penal o en etapa de ejecución de sentencia.
- 51. El director general instruyó que dichos informes fueran comunicados de manera prioritaria, con el fin de coordinar las acciones legales correspondientes sin mayor dilación. Además, emitió los "*Lineamientos para la elaboración y*

[&]quot;El secretariado técnico contará con el personal profesional y administrativo que determine el presupuesto.

[&]quot;Se integrará, al menos, con cuatro Secretarías Técnicas, cuyas atribuciones serán asignadas por el director general."



actualización de la base de datos de expedientes relacionados con actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos", en donde se prevé que las Delegaciones del Instituto Federal de Defensoría Pública deben rendir el informe actualizado de casos relacionados con actos de tortura durante los primeros cinco días de cada mes.²⁵

- 52. Estos elementos ponen de relieve la existencia de las notas distintivas del interés legítimo, toda vez que el marco jurídico del que deriva y en el que se encuentra inmersa la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos demuestra su especial situación frente al orden jurídico que la legitima para acudir al juicio de amparo para combatir la omisión de investigar diligentemente posibles actos de tortura o malos tratos cometidos en contra de personas representadas por el Instituto Federal de Defensoría Pública.
- 53. En efecto, en primer término, existe un vínculo entre el derecho reclamado y quien promueve el juicio de amparo, en este caso la referida Secretaría Técnica, al tratarse del derecho de defensa adecuada en materia penal, en el cual se comprenden diversos derechos y obligaciones, pues no se limita a la posibilidad de que el imputado pueda designar a un defensor jurídico para que lo asista en todas las etapas procedimentales o, de no hacerlo, se le designe un defensor público a cargo del erario del Estado, sino que comprende una gama amplia de directrices o principios que en conjunto permiten respetar, proteger y garantizar el ejercicio efectivo de la defensa adecuada, como elemento indispensable para el cumplimiento del derecho humano de debido proceso legal.²⁶
- 54. Por ello, esta Primera Sala se ha pronunciado en el sentido de que el presunto responsable de un delito debe contar con una defensa adecuada, que

²⁵ "PRIMERO. Una vez rendido el primer informe, todas las delegaciones del instituto deberán rendir a la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, durante los primeros 5 días del mes, el informe actualizado de casos relacionados con actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en relación con el mes anterior."

²⁶ Cfr. Amparo directo en revisión 94/2014, resuelto por esta Primera Sala por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente).



consiste en tener la oportunidad de aportar pruebas, <u>promover los medios de impugnación frente a los actos de autoridad que afecten los intereses legítimos de la defensa</u>, exponer la argumentación sistemática del derecho aplicable al caso concreto y utilizar todos los beneficios que la legislación procesal establece para la defensa. Además, busca asegurar que dicha persona pueda tener garantizados en su integridad sus derechos fundamentales, como lo son no auto-incriminarse, no ser incomunicado, <u>no sufrir tortura alguna</u>, ni ser detenido arbitrariamente, así como ser informado de las causas de su detención, entre otras.²⁷

55. Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la promoción del amparo en casos como los que dieron origen al punto de contradicción, están directamente vinculados con la prohibición de la tortura, la cual a su vez, se encuentra proscrita por el artículo 20, apartado B, fracción II, de la Constitución Federal;²⁸ así como en diversos instrumentos internacionales, dentro de los cuales conviene hacer referencia a la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuyos artículos 4 y 9 establecen, respectivamente, que "todo Estado tomará, de conformidad con las disposiciones de la presente declaración, medidas efectivas para impedir que se practiquen dentro de su jurisdicción torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" y que "siempre que haya motivos razonables para creer que se ha cometido un acto de tortura tal como se define en el artículo 1, las autoridades competentes del Estado interesado procederán de oficio y con presteza a una investigación imparcial."

Véase la jurisprudencia 1a./J. 31/2004, de rubro: "DEFENSA ADECUADA EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA. SU EJERCICIO NO ESTÁ SUBORDINADO A QUE EL MINISTERIO PÚBLICO TENGA QUE DESAHOGAR TODAS LAS DILIGENCIAS QUE PRACTIQUE CON LA PRESENCIA DEL INCULPADO O SU DEFENSOR (INTERPRETACIÓN DE LAS FRACCIONES IX Y X DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, mayo de 2004, página 325 y registro digital: 181578; así como la tesis 1a. CCXXVI/2013 (10a.), de rubro: "DEFENSA ADECUADA EN MATERIA PENAL. ALCANCES Y MOMENTO A PARTIR DEL CUAL SE ACTUALIZA ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.", consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 554 y registro digital: 2003959.

^{28 &}quot;Artículo 20. ...

[&]quot;B. De los derechos de toda persona imputada:

[&]quot;II. ... Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. ..."



- 56. Al respecto, esta Primera Sala ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre las obligaciones que derivan del marco constitucional y convencional respecto de las autoridades a quienes se deposita la responsabilidad de investigar el delito de tortura, concretamente en la contradicción de tesis 31/2021,²⁹ en la que se indicó, entre otras cuestiones, que para entender qué es o cuándo se activa una omisión de investigar con diligencia un delito de tortura, primero debe explicarse cuáles son las obligaciones de los fiscales o fiscalías especializadas, en sentido positivo de actuar, cuando se apertura una indagatoria porque se denunció el delito de tortura, cuyo acto es de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución General y, además, ante su gravedad debe ser considerada como una regla *ius cogens*, así como un derecho absoluto que por su propia naturaleza está exento de cualquier negociación.³⁰
- 57. Pues bien, cuando se denuncia que se cometió un delito de tortura, ello no sólo conlleva una obligación para el Estado de investigar –a través de sus agentes– conforme a los parámetros del derecho público interno, sino que implica cumplir, además, con una serie de compromisos internacionales adquiridos por México, en aras de considerar diligente dicha investigación.
- 58. Al respecto, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** ha sostenido que el deber del Estado de investigar, adecuadamente, posibles actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, implica que, durante la investigación y documentación de ésta, se cumplan y apliquen los siguientes

²⁹ Aprobada el veinte de octubre de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

³⁰ En este sentido, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que "la tortura está estrictamente prohibida por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La prohibición de la tortura es absoluta e inderogable, aun en las circunstancias más difíciles, tales como guerra, amenaza de guerra, 'lucha contra el terrorismo' y cualesquiera otros delitos, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas. ... Se ha conformado un régimen jurídico internacional de prohibición absoluta de todas las formas de tortura, tanto física como psicológica, régimen que pertenece hoy día al dominio de *jus cogens* internacional.". Véase Corte IDH, Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri *Vs.* Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia ocho de julio de dos mil cuatro, párrafos 111 y 112.



principios: independencia, imparcialidad, competencia, diligencia y acuciosidad, los cuales deben adoptarse en cualquier sistema jurídico y orientar las investigaciones de presuntas torturas.³¹

- 59. Del mismo modo, respecto al tema de investigar el delito de tortura con diligencia, también esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 90/2014,³² sostuvo que parte de las obligaciones del Estado Mexicano respecto a la investigación del delito de tortura se obtienen del párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución General; por lo que, en el ámbito de sus competencias, todas las autoridades tienen el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier acto de tortura o trato o pena cruel, inhumana o degradante.
- 60. También, en el precedente referido se estableció que, ante cualquier tipo de denuncia de haberse cometido el delito de tortura, el Estado, a través de los funcionarios correspondientes, se encuentra en la obligación de iniciar una investigación imparcial de forma inmediata cuando una persona denuncie haber sido sometida a tortura, o de oficio, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción.
- 61. En el mismo sentido, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Estambul) citado como fuente en sus resoluciones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al analizar sobre la correcta investigación del delito de tortura,³³ en su capítulo III, correspondiente a la "investigación legal de la tortura",

³¹ Al respecto, véase Corte IDH, Caso Bueno Alves *Vs.* Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de once de mayo de dos mil siete, Serie C, No. 164, párrafo 108.

³² Fallado el dos de abril de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (quien se reserva el derecho de formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (quien se reserva el derecho de formular voto concurrente), y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³³ Al respecto, véase Corte IDH, Caso Baldeón García *Vs.* Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de seis de abril de dos mil seis, Serie C 147; Vargas Areco *Vs.* Paraguay, sentencia de veintiséis de septiembre de dos mil seis, Serie C No. 155; Caso Fernández Ortega y otros. *Vs.* México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de treinta de agosto de dos mil diez, Serie C 215; Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros *Vs.* Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de dos de septiembre de dos mil quince, Serie C 300.



se establece que los principios que deben seguir en toda investigación de tortura son los siguientes: competencia, imparcialidad, independencia, prontitud y minuciosidad.³⁴

- 62. De igual forma, el protocolo indicado establece que el objetivo general de la investigación debe ser el de aclarar los hechos en relación con presuntos casos de tortura, con miras a identificar a los responsables y facilitar su procesamiento o a utilizar la información en el contexto de otros procedimientos dirigidos a obtener reparación para las víctimas.³⁵
- 63. Sobre el deber de investigar diligentemente y lo que debe entenderse por ello, destacan los artículos 12 y 13 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ³⁶ el numeral 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ³⁷ así como los artículos 5, fracción IX; 7, 33, 35, 59, fracciones I y V; y 68, último párrafo, de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. ³⁸

11

³⁴ Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Protocolo de Estambul presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Nueve de agosto de mil novecientos noventa y nueve, párrafo 74.

³⁵ Ibídem, párrafos 77 y 78.

^{36 &}quot;Artículo 12. Todo Estado Parte velará por que, siempre que haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura, las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial."

[&]quot;Artículo 13. Todo Estado Parte velará por que toda persona que alegue haber sido sometida a tortura en cualquier territorio bajo su jurisdicción tenga derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronta e imparcialmente examinado por sus autoridades competentes. Se tomarán medidas para asegurar que quien presente la queja y los testigos estén protegidos contra malos tratos o intimidación como consecuencia de la queja o del testimonio prestado."

³⁷ "Artículo 8. Los Estados Parte garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente.

[&]quot;Asimismo, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados Parte garantizarán que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal.

[&]quot;Una vez agotado el ordenamiento jurídico interno del respectivo Estado y los recursos que éste prevé, el caso podrá ser sometido a instancias internacionales cuya competencia haya sido aceptada por ese Estado."

^{38 &}quot;Artículo 5. Para los efectos de esta ley se entiende por:



64. A la luz de ese marco normativo, esta Primera Sala ha obtenido una serie de principios y directrices que deben seguirse en cualquier investigación sobre el delito de tortura, entre otras: la denuncia puede ser presentada por

[&]quot;IX. Fiscalías Especializadas: Las instituciones especializadas en la investigación del delito de tortura de las instituciones de procuración de Justicia Federal y de las entidades federativas. ..."

[&]quot;Artículo 7. El delito de tortura se investigará y perseguirá de oficio, por denuncia o vista de autoridad judicial."

[&]quot;Artículo 33. El delito de tortura se investigará y perseguirá de oficio, por denuncia, noticia o vista de la autoridad judicial.

[&]quot;La vista judicial tendrá por efecto que la autoridad competente inicie la investigación del delito de tortura en términos de lo dispuesto en la presente ley y en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

[&]quot;En el caso de que la autoridad que tenga conocimiento de los hechos constitutivos del delito de tortura no tenga competencia para iniciar la investigación, ésta deberá remitir el asunto de manera inmediata y por cualquier medio, a las Fiscalías Especializadas competentes.

[&]quot;Todo servidor público que tenga conocimiento de la comisión del delito de tortura tiene la obligación de denunciarlo de manera inmediata ante las autoridades competentes."

[&]quot;Artículo 35. Las Fiscalías Especializadas, además de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, una vez que tengan conocimiento de la probable comisión del delito de tortura, deberán llevar a cabo, entre otras, las siguientes acciones:

[&]quot;I. Iniciar de manera inmediata la investigación por el delito de tortura;

[&]quot;II. Comenzar con la integración de la carpeta de investigación correspondiente, incluyendo las declaraciones del denunciante o víctima alegada del delito y los testigos;

[&]quot;III. Realizar el registro del hecho en el Registro Nacional;

[&]quot;IV. Informarán a la persona denunciante de su derecho a contar con un asesor jurídico;

[&]quot;V. Solicitar a las autoridades competentes el resguardo del probable lugar de los hechos y solicitarán a los peritos su intervención para el procesamiento del mismo;

[&]quot;VI. Solicitar la intervención de peritos para que realicen el dictamen médico-psicológico correspondiente y los demás que se requieran;

[&]quot;VII. Informar a la víctima de su derecho a ofrecer un dictamen médico-psicológico elaborado por peritos independientes o, en su caso, por organismos públicos de protección de los derechos humanos cuando se emitan con motivo de quejas interpuestas ante los mismos.

[&]quot;VIII. Emitir las medidas de protección necesarias para resguardar la integridad de las víctimas y testigos;

[&]quot;IX. Notificar, en caso de que la víctima sea una persona extranjera, a la autoridad competente del Estado del que sea nacional y coadyuvar para garantizar el derecho a la asistencia consular; y,

[&]quot;X. Solicitar al Juez de Control la realización de la audiencia inicial."

[&]quot;Artículo 59. Las Fiscalías Especializadas tendrán en el ámbito de su competencia, las obligaciones y facultades siguientes:

[&]quot;I. Iniciar y desarrollar la investigación y persecución de hechos delictivos relacionados con los delitos previstos en esta ley;

[&]quot;V. Pedir a las autoridades competentes su colaboración y apoyo para la investigación y persecución de los delitos previstos en esta ley; ..."



cualquier persona, la investigación se sigue de oficio y de inmediato³⁹ por fiscalías especializadas, la investigación debe ser independiente, imparcial, **con debida diligencia**, **dentro de un plazo razonable**, con participación activa de la víctima del delito y en donde en todo momento la carga probatoria dentro de la indagatoria recaiga en la autoridad.

- 65. Pues bien, el desarrollo jurisprudencial con el que se ha dado cuenta en correlación con las diversas obligaciones que el Estado Mexicano tiene frente a las denuncias de actos de tortura, ponen de relieve la importancia de reconocer el interés legítimo de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos para promover el juicio de amparo en casos como los que dieron lugar al punto de contradicción.
- 66. En efecto, esta Primera Sala advierte que dicha Secretaría Técnica se encuentra en una especial situación frente al orden jurídico, atendiendo para ello al marco legal que regula sus funciones, mismo que le reconoce facultades para realizar válidamente actos encaminados a impulsar la investigación y eventual sanción y reparación de posibles actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes cometidos en perjuicio de las personas representadas por el instituto aludido, conforme a los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.
- 67. Dentro de sus atribuciones legales, también se observa que la Secretaría Técnica recibe informes cada mes, donde se incluyen aquellos casos en los que se presume que pudo haberse cometido algún acto de tortura o tratos crueles e inhumanos o degradantes en contra de personas representadas por defensores públicos del instituto aludido, con el fin de ejercer las acciones legales correspondientes que incidan en los procesos penales seguidos contra dichas personas.

[&]quot;Artículo 68. ...

[&]quot;Todo organismo público de derechos humanos tendrá la obligación de investigar y documentar la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes inmediatamente después de recibida la queja correspondiente y de remitir sus eventuales peritajes y recomendaciones a los órganos de procuración de justicia y judiciales competentes, en su caso."

³⁹ Existe obligación internacional del Estado de iniciar la investigación de la tortura ante el simple conocimiento de los hechos sin esperar a que haya denuncia.



68. Es por ello que esta Primera Sala considera que existe un vínculo entre la mencionada Secretaría Técnica y el derecho de defensa adecuada en materia penal, pues sus facultades se encuentran comprendidas en diversas obligaciones jurídicas que componen ese derecho, al haber sido creada con la finalidad de combatir la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos en perjuicio de las personas representadas por el Instituto Federal de Defensoría Pública, cumpliendo así con lo previsto en los artículos 17, octavo párrafo y 100, octavo párrafo, de la Constitución Federal; 4 y 9 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; así como con el objeto por el cual fue creada la Ley Federal de Defensoría Pública.

69. Al respecto, no se soslaya que en términos del artículo 5 de la Ley de Amparo,⁴⁰ la autoridad pública no puede invocar interés legítimo y que el diverso artículo 7 de ese mismo ordenamiento⁴¹ condiciona la procedencia del amparo promovido por personas morales públicas a la afectación de su patrimonio. Sin embargo, dichas reglas generales válidamente admiten excepción en casos límite como el que nos ocupa, cuando está de por medio el cabal cumplimiento del objeto oficial para el que fue constituida la Secretaría Técnica de referencia y estar involucrado el combate efectivo al delito de tortura, siendo la prohibición de esta última una norma de carácter *ius cogens* en el derecho internacional vinculante para México.

70. En relación con lo anterior, es importante recordar que el juicio de amparo se ha consolidado como un medio de control constitucional, cuya finalidad tiende

⁴⁰ "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."

⁴¹ "Artículo 7o. La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares."



a proteger los derechos humanos, especialmente, frente a las acciones de los agentes del Estado, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una transgresión a esos derechos y, en su caso, proporcionar una serie de efectos y medidas para lograr su plena restitución.

- 71. Asimismo, conviene señalar que en los asuntos que motivaron la presente contradicción de criterios, la Secretaría Técnica, derivado de los informes que mensualmente le hacían llegar, tuvo conocimiento de que personas representadas por los defensores públicos del Instituto Federal de Defensoría Pública manifestaron haber sido víctimas de probables actos de tortura. Por tal razón, presentó las respectivas denuncias con el fin de que las autoridades ministeriales emprendieran las acciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos; sin embargo, ante la supuesta falta de investigación adecuada y excesiva dilación en la misma, decidió promover juicios de amparo.
- 72. Esto es, la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos figuró como denunciante en los procesos penales que derivaron en los correspondientes juicios de amparo, en defensa de probables víctimas de actos de tortura sujetas a un diverso proceso penal, representadas por defensores públicos federales. Tales denuncias fueron presentadas por el titular de dicha Secretaría Técnica en cumplimiento a las funciones jurídicas que le han sido encomendadas, mismas que se vinculan a combatir actos de tortura.
- 73. De este modo, la demanda de amparo promovida en esos casos sería acorde con la finalidad para la que fue creado el referido medio de control constitucional, toda vez que la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública estaría actuando en defensa de los derechos humanos de personas que no sólo se han convertido en posibles víctimas de esos delitos, sino que también se encuentran privadas de su libertad. Esto es, lo que se pretende al promover el juicio de amparo es proteger y garantizar el derecho fundamental de contar con una defensa adecuada para las personas sujetas a un proceso penal que fueron representadas por el instituto referido y no sólo actuar en beneficio de intereses patrimoniales o institucionales; lo cual es compatible con las obligaciones internacionales y constitucionales que el Estado Mexicano tiene de no



permitir o tolerar actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como procurar una investigación diligente cuando se presentan las denuncias respectivas.

74. Al respecto, esta Suprema Corte no puede soslayar que en México el problema para investigar y sancionar eficazmente actos de tortura tiene una dimensión mayúscula, destacando la impunidad como una de sus implicaciones. Por ejemplo, en el año dos mil quince, nuestro país reportó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en un informe, que existían solamente 15 condenas a nivel federal por tortura desde dos mil seis. Además, la Unidad Especializada de Investigación del Delito de Tortura Federal ordenó la realización de peritajes médico-psicológicos para buscar secuelas de tortura solamente en 17 casos.⁴²

75. De acuerdo con un informe del año dos mil dieciocho, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió 790 recomendaciones de dos mil siete a junio de dos mil diecisiete. De las 790 recomendaciones, 204 tendrían que ver con violaciones graves a derechos humanos, dando un total de 1069 víctimas. De estas 1069 víctimas, 929 fueron víctimas directas de tortura, malos tratos, asesinatos y desaparición forzada. Las demás, fueron víctimas de detenciones arbitrarias, o bien de violación a su derecho de propiedad por los robos y/o los daños causados a sus casas a la hora de las detenciones de sus familiares.⁴³

76. En un informe de las Organizaciones de la Sociedad Civil de México, se señaló que un eje transversal al de la tortura es la impunidad. Así, la Unidad (hoy Fiscalía) Especializada de Investigación del Delito de Tortura a nivel federal informó, en febrero de dos mil dieciocho, que de 8,335 investigaciones por tortura que había conocido, solamente en 1710 había ejercido acción penal.⁴⁴

⁴² Diagnóstico en materia de tortura y malos tratos, 2019, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México y Programa Universitario de Derechos Humanos, p. 67. ⁴³ Ibíd., p. 68.

⁴⁴ Ibíd., p. 277.



77. Como se dijo, el Estado Mexicano, en septiembre de dos mil quince, informó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que existían solamente 15 condenas federales desde dos mil seis, abarcando únicamente 8 causas penales. Además, en el tercer Examen Periódico Universal de México en noviembre de dos mil dieciocho, el Estado informó al Consejo de Derechos Humanos que de dos mil trece a dos mil dieciocho se habían emitido 36 sentencias federales por tortura. Sin embargo, esta cifra representa solamente 16 causas penales, incluyendo varias con sentencia absolutoria. Además, casi la totalidad de las sentencias condenatorias fueron revocadas en apelación. Por otra parte, en el fuero estatal en dos mil dieciséis, las fiscalías estatales reportaron 3,214 denuncias por tortura, abarcando a 3,569 víctimas. Sin embargo, solamente 8 causas penales fueron judicializadas. Además, el número de expedientes de queja por tortura en las comisiones estatales de derechos humanos en ese año fue de 8,845.45

78. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) de dos mil veintiuno, de las personas que se encontraron privadas de la libertad, 48.6% mencionó haber sufrido algún tipo de agresión física después de la detención hasta antes de llegar al Ministerio Público. 38.4% de las personas que sufrieron agresiones físicas, señaló haber recibido patadas o puñetazos por parte de la policía o autoridad que la detuvo. 23% mencionó haber sido asfixiada o ahorcada.⁴⁶

79. De los hombres privados de la libertad, 49.1% mencionó haber sufrido algún tipo de agresión física después de la detención. 39.8% de mujeres privadas de su libertad mencionó haber sufrido algún tipo de agresión física después de la detención. 15.5% de la población de mujeres que sufrió agresiones físicas, señaló haber sufrido de agresiones sexuales por parte de la policía o autoridad que la detuvo.⁴⁷

80. El Comité contra la Tortura de las Organizaciones de las Naciones Unidas informó en dos mil diecinueve, que no recibió del Estado Mexicano información

⁴⁵ lbíd., pp. 277 y 278.

⁴⁶ Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL 2021), INEGI, Principales Resultados, diciembre 2021, p. 64.

⁴⁷ Ibíd., p. 65.



completa sobre el número de denuncias por actos de tortura y malos tratos. Pero de acuerdo con los escasos datos presentados por la delegación, en dos mil trece hubo 870 quejas por presuntos actos de tortura cometidos por miembros de la policía federal y 360 por malos tratos. En dos mil dieciocho, las quejas por tortura fueron 466 y 40 por malos tratos.⁴⁸

- 81. En este contexto, esta Suprema Corte observa que la Secretaría Técnica que nos ocupa no acudió al juicio de amparo para reclamar una protección que fácilmente pueda identificarse o individualizarse en un derecho subjetivo, sino que se trata de un derecho compuesto por relaciones jurídicas; por lo que aun cuando no es la beneficiaria tradicional del derecho de defensa adecuada, sí es titular de obligaciones y atribuciones que están comprendidas dentro del mismo, conforme a las cuales debe participar de manera directa y activa para lograr su efectividad, por ejemplo, mediante el análisis, investigación, sanción y reparación de actos de tortura o malos tratos sufridos por personas representadas por la defensoría pública federal. De ahí que se encuentre en una situación especial frente al orden jurídico, que le permite acudir al juicio de amparo para combatir la ausencia de la debida diligencia en las investigaciones de actos de tortura o malos tratos cometidos en perjuicio de las personas referidas.
- 82. Más aún, dada la naturaleza del derecho de defensa adecuada, si bien la agraviada directa por las omisiones reclamadas es la persona que sufrió los posibles actos de tortura o malos tratos, lo cierto es que sí existe un agravio diferenciado por parte de la Secretaría Técnica en cuestión respecto del resto de los integrantes de la sociedad, en virtud de que es un órgano especializado que fue creado para la defensa del derecho referido y su especial posición en el orden jurídico le otorga la facultad específica para intervenir en el ejercicio de ese derecho.
- 83. De ahí que la aludida Secretaría Técnica cuenta con una posición diferenciada para proteger el derecho de defensa adecuada, con el fin de hacer que las autoridades ministeriales cumplan con las facultades que les fueron

⁴⁸ Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, CAT/C/MEX/CO/7, Comité contra la Tortura de la ONU, 2019, pp. 6 y 7.



otorgadas, pues su objeto oficial está encaminado a emprender acciones legales para identificar posibles actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos en contra de personas representadas por defensores públicos federales; así como impulsar su investigación y eventual sanción y reparación, conforme a los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

84. De esta forma, la pretensión que se plantea en los juicios de amparo que nos ocupan no se refiere sólo a la defensa abstracta del derecho de defensa adecuada, sino que se trata de una defensa específica que se encuentra estrechamente relacionada con las facultades que le han sido conferidas a la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, por lo que impedirle el acceso al juicio de amparo, a su vez obstaculizaría que dicha Secretaría Técnica cumpliera con los fines para los que fue creada; motivo por el cual, aun cuando en cierto punto el interés de los gobernados y el de dicha persona moral oficial pudieran coincidir, ya que ambos tendrían un interés simple para verificar que las autoridades cumplan con sus obligaciones, también es cierto que el agravio diferenciado se actualiza en virtud de la naturaleza del derecho de defensa adecuada y la obligación que tiene esa Secretaría Técnica de cumplir con las atribuciones con las que cuenta en la materia.

85. En este sentido, una eventual concesión del amparo generaría un beneficio específico a la Secretaría Técnica de referencia, pues le daría la posibilidad de ejercer y cumplir de manera libre el objeto por el que fue creado, específicamente, en materia de prevención y combate a la tortura, a través de, por ejemplo, una orden judicial que impulse la investigación, sanción y reparación de los hechos que denunció en el marco del proceso penal seguido contra la presunta víctima;⁴⁹ permitiendo así su desarrollo como órgano útil para la lucha contra la impunidad en casos de tortura o malos tratos cometidos en perjuicio de personas en situación de vulnerabilidad, como las que representan los defensores públicos del instituto en comento.

⁴⁹ No puede pasar desapercibido que, una vez esclarecidos los hechos, el resultado de la investigación correspondiente podría ser utilizado como parte de la defensa de las víctimas en el proceso penal que se sigue en su contra, particularmente, lo relativo a la exclusión de pruebas obtenidas bajo tortura o malos tratos.



- 86. Lo anterior, en virtud de que en el caso se reclama la omisión, por parte de autoridades ministeriales, de cumplir con sus facultades de investigación, respecto de las cuales la Secretaría Técnica tiene una obligación específica de dar seguimiento con el fin de garantizar el derecho a una defensa adecuada en materia penal. De ahí que pueda considerarse que tiene un interés propio distinto de aquel que corresponde al defensor público federal que representa a la probable víctima, pues además de defender el derecho de defensa adecuada, también acude en defensa de su esfera jurídica, ya que considera que los actos de las autoridades impiden el cumplimiento cabal de sus atribuciones.
- 87. Otro de los aspectos que conviene destacar es que la pretensión de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos tiene la posibilidad de ser respondida en el juicio constitucional, toda vez que se cuestiona una omisión de las autoridades responsables en el cumplimiento de sus funciones, por lo que una eventual concesión podría tener por efecto obligar a dichas autoridades a que obren en el sentido que corresponda, así como a respetar el derecho de que se trata y cumplir lo que éste exige; por lo que nos encontramos ante un interés que es armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, pues tiene como finalidad verificar el cumplimiento de derechos humanos, lo cual debe privilegiarse por encima de formalismos o ejercicios hermenéuticos que no atiendan al caso en específico.
- 88. Por otra parte, la acreditación del interés legítimo para los casos que se examinan puede advertirse del estudio de diversas documentales que se acompañen con la demanda de amparo. A guisa de ejemplo, en los asuntos que originaron la contradicción, se observa que el quejoso se ostentó como titular de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos del Instituto Federal de Defensoría Pública y exhibió junto con su escrito inicial copias simples de su nombramiento, de la Circular 14/2019, sobre las funciones de dicha Secretaría Técnica, así como de los "Lineamientos para la elaboración y actualización de la base de datos de expedientes relacionados con actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos."
- 89. De igual forma, adjuntó la denuncia formulada por el propio secretario técnico, recibida en la fiscalía respectiva, por hechos probablemente constitutivos



del delito de tortura y actos relacionados, cometidos en contra de personas privadas de su libertad que fueron representadas en un diverso proceso penal por defensores públicos del Instituto Federal de Defensoría Pública; aspectos de los cuales tuvo conocimiento derivado de los informes proporcionados por los defensores aludidos.

- 90. Así, a través de esas pruebas, se puede apreciar el objeto institucional y el marco normativo que regula las funciones de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, los cuales demuestran un grado de afectación en su esfera jurídica con motivo de las omisiones controvertidas, que se justifica en razón de su propia posición orgánica y funcional como garante de derechos fundamentales vinculados con la probable comisión de delitos de tortura, u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- 91. Asimismo, de dichas documentales se sigue que la Secretaría Técnica referida ha coordinado acciones legales encaminadas a cumplir con las obligaciones contempladas en el derecho de defensa adecuada en materia penal, en aras de garantizar que las personas que son víctimas de tortura o malos tratos puedan desahogar sus reclamos ante las autoridades competentes, sin impedimentos y de forma complementaria a la defensa emprendida en las causas penales donde se encuentran como imputadas.
- 92. Lo anterior, permite también concluir que existe una relación específica con el objeto de la pretensión, pues la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos realiza actividades institucionales como parte de las obligaciones del Estado Mexicano para lograr la eficacia del derecho de defensa adecuada en materia penal, lo cual ha venido realizando desde el año dos mil diecinueve en que se creó, por lo que no se trata de una pretensión abstracta, aislada o eventual, sino que es producto de un ejercicio realizado de manera reiterada y sistemática.
- 93. La necesidad de intervención de la mencionada Secretaría Técnica adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que el derecho de defensa adecuada, como se ha dicho, no se limita a la posibilidad de que el imputado pueda designar a un defensor jurídico o que se le designe un defensor público a cargo del erario del Estado, sino que comprende una gama amplia de directrices o prin-



cipios, como lo son promover medios de impugnación frente a los actos de autoridad que afecten los intereses legítimos de la defensa y no sufrir tortura alguna.

- 94. En consecuencia, esta Primera Sala determina que la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, sí tiene interés legítimo para acudir al juicio de amparo para reclamar actos relacionados con la falta de debida diligencia en la investigación de posibles actos de tortura, cometidos en contra de personas privadas de su libertad que fueron representadas en el respectivo proceso penal por el instituto aludido, pues tales actos presuntivamente vulneran el derecho humano de defensa adecuada en materia penal y afectan su esfera jurídica, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
- 95. Esta determinación conlleva, naturalmente, que las demandas promovidas por dicha Secretaría Técnica contra ese tipo de actos u omisiones no pueden ser desechadas de plano bajo la premisa de que constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia su falta de interés legítimo, esto es, dicha causal no puede emplearse para desechar la demanda desde el auto inicial del juicio de amparo.
- 96. Finalmente, es importante mencionar que la presente resolución, únicamente, versa sobre el supuesto en el que la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, aduciendo contar con un interés legítimo, reclama mediante el juicio de amparo la omisión de investigar diligentemente o en un plazo razonable posibles actos de tortura cometidos en contra de personas privadas de su libertad que fueron representadas por el referido instituto, sin prejuzgar sobre alguna otra facultad que tenga conferida dicha Secretaría Técnica.

VII. CRITERIO QUE RESUELVE LA CONTRADICCIÓN

97. Por las razones expuestas y 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, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, redactado de la siguiente forma:



INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE COMBATE A LA TORTURA, TRATOS CRUELES E INHUMANOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA (IFDP), PARA IMPUGNAR LA OMISIÓN DE INVESTIGAR, DE FORMA DILIGENTE O EN UN PLAZO RAZONABLE, POSIBLES ACTOS DE TORTURA COMETIDOS EN CONTRA DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD, POR LO QUE NO PUEDE INVOCARSE LA FALTA DE ESE INTERÉS COMO UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.

Hechos: Diversos Tribunales Colegiados de diferentes circuitos judiciales analizaron recursos de queja que tuvieron su origen en juicios de amparo promovidos por el secretario técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP), bajo la figura del interés legítimo, en los que reclamó la omisión por parte de autoridades de la Fiscalía General de la República (FGR) de realizar, con la debida diligencia y en un plazo razonable, una investigación por posibles actos de tortura o malos tratos cometidos en contra de personas privadas de su libertad que fueron representadas por defensores federales de dicho instituto en el proceso penal respectivo. Los órganos colegiados sostuvieron, en esencia, criterios discrepantes en cuanto a si constituía o no una causa notoria y manifiesta de improcedencia el interés legítimo de la parte quejosa para promover el juicio de amparo en esos supuestos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública sí tiene interés legítimo para acudir al juicio de amparo para reclamar actos relacionados con la falta de debida diligencia en la investigación de posibles actos de tortura cometidos en contra de personas privadas de su libertad que fueron representadas en el proceso penal respectivo por defensores públicos de ese instituto. De ahí que la falta de interés legítimo cuando se promueve el juicio de amparo en esos términos no puede ser invocada como una causa manifiesta e indudable de improcedencia.

Justificación: La Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos se encuentra en una especial situación frente al derecho de defensa



adecuada en materia penal, lo cual se acredita dado que el marco legal que regula sus funciones le reconoce facultades para realizar válidamente actos encaminados a impulsar la investigación y eventual sanción y reparación de posibles actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes cometidos en perjuicio de personas representadas por el Instituto Federal de Defensoría Pública, conforme a los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Así, una eventual concesión del amparo generaría un beneficio específico a esa Secretaría Técnica, pues le daría la posibilidad de ejercer y cumplir de manera libre el objeto por el que fue creada, específicamente en materia de prevención y combate a la tortura, permitiendo su desarrollo como órgano útil para la lucha contra la impunidad en casos de tortura o malos tratos cometidos en perjuicio de personas en situación de vulnerabilidad, como las que representan los defensores públicos del instituto en comento. De ahí que pueda considerarse que tiene un interés propio distinto del resto de los integrantes de la sociedad, pues además de actuar en beneficio del derecho de defensa adecuada, también acude en defensa de su esfera jurídica, ya que las omisiones reclamadas impiden el cumplimiento cabal de sus atribuciones. Finalmente, es importante señalar que lo anterior es armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, pues tiene como finalidad verificar el cumplimiento de derechos humanos, lo cual debe privilegiarse por encima de formalismos o ejercicios hermenéuticos que no atiendan al caso en específico. Esta determinación, naturalmente, conlleva que las demandas promovidas por dicha Secretaría Técnica contra ese tipo de actos u omisiones no puedan ser desechadas bajo la premisa de que carece de interés legítimo, ni mucho menos, tener esa figura como un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que amerite desechar de plano la demanda desde el auto inicial del juicio de amparo.

98. En consecuencia, este tribunal constitucional

RESUELVE:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **legalmente incompetente** para pronunciarse sobre la denuncia de contradicción entre los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales precisados en el apartado III de esta resolución.



SEGUNDO.—**Sí existe la contradicción de criterios** entre los sostenidos por el resto de los Tribunales Colegiados contendientes, en los términos precisados en el apartado V de esta resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de la presente resolución.

CUARTO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **mayoría de cuatro votos** de los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos setenta y cuatro a ochenta; Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho de formular voto particular.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia I.9o.P.1 K (11a.), 1a./J. 38/2016 (10a.) y P./J. 50/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas, 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE COMBATE A LA TORTURA, TRATOS CRUELES E INHUMANOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA (IFDP), PARA IMPUGNAR LA OMISIÓN DE INVESTIGAR, DE FORMA DILIGENTE O EN UN PLAZO RAZONABLE, POSIBLES ACTOS DETORTURA COMETIDOS EN CONTRA



DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD, POR LO QUE NO PUEDE INVOCARSE LA FALTA DE ESE INTERÉS COMO UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.

Hechos: Diversos Tribunales Colegiados de diferentes circuitos judiciales analizaron recursos de queja que tuvieron su origen en juicios de amparo promovidos por el secretario técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP), bajo la figura del interés legítimo, en los que reclamó la omisión por parte de autoridades de la Fiscalía General de la República (FGR) de realizar, con la debida diligencia y en un plazo razonable, una investigación por posibles actos de tortura o malos tratos cometidos en contra de personas privadas de su libertad que fueron representadas por defensores federales de dicho instituto en el proceso penal respectivo. Los órganos colegiados sostuvieron, en esencia, criterios discrepantes en cuanto a si constituía o no una causa notoria y manifiesta de improcedencia el interés legítimo de la parte quejosa para promover el juicio de amparo en esos supuestos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública sí tiene interés legítimo para acudir al juicio de amparo para reclamar actos relacionados con la falta de debida diligencia en la investigación de posibles actos de tortura cometidos en contra de personas privadas de su libertad que fueron representadas en el proceso penal respectivo por defensores públicos de ese instituto. De ahí que la falta de interés legítimo cuando se promueve el juicio de amparo en esos términos no puede ser invocada como una causa manifiesta e indudable de improcedencia.

Justificación: La Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos se encuentra en una especial situación frente al derecho de defensa adecuada en materia penal, lo cual se acredita dado que el marco legal que regula sus funciones le reconoce facultades para realizar válidamente actos encaminados a impulsar la investigación y eventual sanción y



reparación de posibles actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes cometidos en perjuicio de personas representadas por el Instituto Federal de Defensoría Pública, conforme a los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Así, una eventual concesión del amparo generaría un beneficio específico a esa secretaría técnica, pues le daría la posibilidad de ejercer y cumplir de manera libre el objeto por el que fue creada, específicamente en materia de prevención y combate a la tortura, permitiendo su desarrollo como órgano útil para la lucha contra la impunidad en casos de tortura o malos tratos cometidos en perjuicio de personas en situación de vulnerabilidad, como las que representan los defensores públicos del instituto en comento. De ahí que pueda considerarse que tiene un interés propio distinto del resto de los integrantes de la sociedad, pues además de actuar en beneficio del derecho de defensa adecuada, también acude en defensa de su esfera jurídica, ya que las omisiones reclamadas impiden el cumplimiento cabal de sus atribuciones. Finalmente, es importante señalar que lo anterior es armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo. pues tiene como finalidad verificar el cumplimiento de derechos humanos, lo cual debe privilegiarse por encima de formalismos o ejercicios hermenéuticos que no atiendan al caso en específico. Esta determinación, naturalmente, conlleva que las demandas promovidas por dicha secretaría técnica contra ese tipo de actos u omisiones no puedan ser desechadas bajo la premisa de que carece de interés legítimo, ni mucho menos, tener esa figura como un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que amerite desechar de plano la demanda desde el auto inicial del juicio de amparo.

1a./J. 66/2022 (11a.)

Contradicción de criterios 356/2021. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Primer



Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito. el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito. 11 de mayo de 2022. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se separa de algunos párrafos, 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. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto, Quinto, Sexto y Décimo en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver las quejas 194/2019, 209/2019, 204/2019, 195/2019 y 22/2021, respectivamente; los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver las quejas 60/2020 y 49/2021, respectivamente; el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver la queja 100/2021; el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver la queja 111/2021; el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver la queja 202/2020; el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al resolver la queja 99/2020; el Tribunal Colegiado



en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito, al resolver la gueja 8/2021; el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver la queja 30/2021; el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver la queja 85/2020; el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 25/2020; el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver la queja 163/2020; el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, al resolver la queja 1/2021 y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito (queja 402/2020), en las que consideraron que no se actualizaba una causa de improcedencia manifiesta e indudable, debido a que el interés legítimo es una condición sujeta a demostración, cuyo análisis no es factible realizar con los datos y pruebas que obran al momento del dictado del acuerdo inicial; por lo que debe admitirse la demanda promovida por el secretario técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, a fin de que a través de la sustanciación del juicio se diluciden con certeza esos extremos;

El sustentado por los Tribunales Colegiados Primero y Noveno en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver las quejas 198/2019 y 58/2021, respectivamente; el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver la queja 58/2021; el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver la queja 49/2021; el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, al resolver la queja 77/2020; y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver la queja 33/2021, en las que concluyeron que la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, atendiendo al objetivo para el que fue creada, tiene interés de que en los asuntos en los cuales se investiguen y persigan hechos constitutivos del delito de tortura, entre otros, sigan su cauce legal y se sancione a los responsables. De ahí que, en el auto inicial que recae a la demanda promovida por dicha parte quejosa es posible inferir la existencia de un interés legítimo, en grado presuntivo, cuyo análisis debe perfeccionarse durante la tramitación del juicio constitucional. Aspecto que se robustecía porque dicha Secretaría Técnica estuvo involucrada en los efectos del acto reclamado, pues fue quien presentó la denuncia para que se iniciara la investigación de posibles actos de tortura; lo cual le permite promover el juicio de amparo para combatir los actos y omisiones que estime pertinentes, al encontrarse en una especial situación jurídica que la distinguía del resto de miembros de la sociedad. De ahí que no pudiera considerarse actualizado un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que condujera al desechamiento de la demanda de amparo; y,



El sostenido por los Tribunales Colegiados Tercero, Séptimo y Octavo en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver las quejas 194/2019, 6/2021 y 202/2019, respectivamente; el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la queja 168/2020, y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver la queja 139/2021, en las que determinaron que el titular de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública no cuenta con interés legítimo para combatir las omisiones que reclama, porque no guarda una especial situación frente al orden jurídico en defensa de algún derecho fundamental propio que origine que, con una eventual concesión de amparo, se vea beneficiado en su esfera jurídica, pues actúa como ente del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones y no se advierte una afectación en su patrimonio con las omisiones reclamadas: máxime que al ser autoridad pública no puede invocar dicho interés, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 50., segundo párrafo, y 70. de la Ley de Amparo. Por lo que el acuerdo de desechamiento de plano fue legal, al actualizarse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Tesis de jurisprudencia 66/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de primero de junio de dos mil veintidós.

Nota: De la sentencia que recayó a la queja 58/2021, resuelta por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, derivó la tesis aislada I.9o.P.1 K (11a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SU ESTUDIO RESPECTO DE PERSONAS MORALES OFICIALES QUE RECLAMAN ACTOS VINCULADOS CON SU FUNCIÓN PÚBLICA, DEBE REALIZARSE CASO POR CASO, POR LO QUE NO SE ACTUALIZA, NECESARIAMENTE, EN GRADO MANIFIESTO E INDUDABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE AMPARO Y, EN CONSECUENCIA, NO DEBE DESECHARSE LA DEMANDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 113 DEL MISMO ORDENAMIENTO.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 4, Tomo V, agosto de 2021, página 4867, con número de registro digital: 2023403.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



OBLIGACIONES BILATERALES O SINALAGMÁTICAS EN EL CONTRATO DE SEGURO POR DAÑOS. LA INDEMNIZACIÓN, REPARACIÓN O REPOSICIÓN EN CASO DE SINIESTRO NO SE SUJETA A QUE EL ASEGURADO GARANTICE QUE OPERARÁ LA SUBROGACIÓN, LA CUAL OPERA POR MINISTERIO DE LEY Y NO POR DECLARACIÓN CONVENCIONAL NI JUDICIAL (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 111 Y 116 DE LA LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO).

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 106/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 23 DE MARZO DE 2022. 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 PUNTO DE CONTRADICCIÓN. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintitrés de marzo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 106/2021 suscitada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito al resolver, respectivamente, el amparo directo 309/2020 y la contradicción de tesis 26/2018, de este último derivó la jurisprudencia PC.I.C. J/92 C (10a.): "CONTRATO DE SEGURO CONTRA ROBO O PÉRDIDA TOTAL DEL VEHÍCULO POR DAÑOS. LA EXHIBICIÓN DE LA FACTURA ORIGINAL NO CONSTITUYE UN ELEMENTO DE



LA ACCIÓN DE PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR ACTUALIZACIÓN DEL SINIESTRO."

El posible punto de contradicción entre los criterios sustentados consiste en determinar, primero ¿Cuál es la fuente de obligaciones recíprocas entre el asegurado y la aseguradora cuando se reclama el cumplimiento de un contrato de seguro contra daños en términos de los artículos 111 y 116 de la Ley sobre el Contrato de Seguro? y, luego, ¿La indemnización es un presupuesto de la subrogación de la aseguradora o, inversamente, la subrogación constituye una condición para el pago de la indemnización?

I. DENUNCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

- 1. Por escrito enviado vía MINTERSCJN, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, denunciaron la posible contradicción de criterios entre el criterio que sustentaron al resolver el amparo directo 309/2020 y el diverso sostenido por Pleno en Materia Civil del Primer Circuito al resolver la contradicción de tesis 26/2018.
- 2. Por acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de tesis, la registró bajo el expediente 106/2021 y ordenó turnar los autos al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la formulación del proyecto respectivo, en el mismo acuerdo se reconoció la legitimación de la parte denunciante.
- 3. Finalmente, mediante acuerdo de tres de junio de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto

II. LEGITIMACIÓN

4. Tal como fue acordado, la denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en los términos dispuestos por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que la hace valer el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.



III. COMPETENCIA

5. 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 Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el tres de abril de dos mil trece, 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 y el artículo 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre un Tribunal Colegiado y un Pleno de Circuito de la misma especialidad pero de distinto circuito, que hicieron un pronunciamiento en materia civil, en la cual se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

6. Con la finalidad de establecer y determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, fijar el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes.

IV.1. Ejecutoria del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 309/2020.

7. Antecedentes:

a) El 13 de diciembre de 2016, ********* demando, en la vía ordinaria mercantil de ******** las siguientes prestaciones: a) el pago de la suma asegurada en la póliza, en relación con un vehículo con cobertura de robo total; b) el pago de una indemnización por mora; c) el pago de las mensualidades caídas; d) el pago de la renta de un vehículo; e) el pago del daño moral y económico que se ha generado, en virtud de que la compañía no ha realizado la indemnización correspondiente a la pérdida total por robo de la unidad mencionada; y, f) el pago de gastos y costas del juicio.



- b) El 10 de octubre de 2017, el Juez de instancia ordenó regularizar el procedimiento y darle trámite en la vía ordinaria mercantil, toda vez que, en la audiencia preliminar dentro del juicio oral mercantil, se declaró la improcedencia de la vía propuesta y, seguido el juicio, se resolvió que era improcedente la acción intentada por el actor, por lo que absolvió al demandado de las prestaciones reclamadas.
- c) Inconforme con dicha resolución el actor interpuso recurso de apelación y la demandada apelación adhesiva, en el que el tribunal de alzada determinó revocar la sentencia de primer grado, para el efecto de condenar a la parte demandada ********** al pago indemnizatorio por realización del siniestro menos el pago del deducible cuantificables en sección de ejecución de sentencia, así como al pago indemnizatorio por mora y por concepto de defensa jurídica en términos de la cobertura contratada, empero absolvió respecto de las restantes acciones intentadas.
- d) En contra de la resolución definitiva anterior, la demandada promovió amparo directo, de la cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.
- 8. **Criterio.** El Tribunal Colegiado de Circuito negó el amparo a la quejosa y denunció la posible contradicción de tesis bajo los argumentos que se abrevian a continuación:
- a) En la póliza contratada no existe constancia que el actor hubiere declarado ante la aseguradora no ser el propietario del vehículo asegurado. Tampoco que el contratante hubiere disimulado o declarado inexactamente los hechos con la finalidad de hacer incurrir en error a la asegurada, sino que se dio una falta de pericia en la elaboración del cuestionario para apreciar el riesgo, lo cual es imputable a la aseguradora.
- b) La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 104/1998, concluyó que el contrato de seguro es un contrato en el que la buena fe de las partes adquiere un valor preponderante en su celebración y eficacia jurídica; que la preponderancia de la buena fe se traduce, en última instancia, en la obligación que tiene el asegurado de conducirse con veracidad al momento de formular sus declaraciones y, por otra parte, en la



obligación de la aseguradora de realizar una correcta elaboración del cuestionario respectivo; la Ley sobre el Contrato de Seguro (en adelante LCS) no establece obligación alguna a cargo de la aseguradora en el sentido de que tenga que verificar la información vertida en las declaraciones del asegurado o de revisar la documentación que al efecto le es suministrada por el declarante, y; sólo puede imputarse a la aseguradora falta de pericia o negligencia en el desenvolvimiento de su actividad si las preguntas formuladas no fueron suficientes o atinadas para acreditar los extremos necesarios para la apreciación del riesgo.

- c) En relación con las declaraciones expresadas por el asegurado ante la aseguradora, el artículo 7o. de la LCS dispone que las declaraciones que formule el asegurado serán la base para el contrato, siempre y cuando la aseguradora manifieste su aceptación dentro de un plazo de quince días. Además, conforme al artículo 8o., la aseguradora está autorizada para apreciar el riesgo en función de lo contenido en dichas declaraciones, las que se harán con base en el cuestionario que al efecto le suministre la aseguradora.
- d) Por su parte, el artículo 47 de la ley faculta a la aseguradora para rescindir el contrato cuando se omita o se declara inexactamente los hechos a que se refieren los cuestionarios a efecto de apreciar el riesgo; mientras que el artículo 50 prohíbe a la aseguradora el derecho a rescindir el contrato cuando la irregularidad de la declaración ha sido provocada por ella misma. Apoya lo expuesto la tesis de la extinta Tercera Sala: "SEGURO, CONTRATO DE. REQUISITOS PARA LOS CUESTIONARIOS DE LAS COMPAÑÍAS ASEGURADORAS."
- e) La aseguradora cuenta con la carga de desvirtuar la presunción de buena fe en las declaraciones al momento de contratar el seguro, pese a que actúa diligentemente requiriendo la declaración de la información necesaria para apreciar el riesgo al momento de la declaración, el asegurado, el contratante y/o representante de los mismos disimulan o declaran inexactamente hechos con la intención de hacerla caer en el error. Por tanto, si bien de la póliza contratada no se advierte que el propietario del vehículo sea una persona diversa a la contratante, lo cierto es que ese hecho es insuficiente para desvirtuar la buena fe contractual y no es un requisito que deba contener la póliza en términos del artículo 20 de la LCS y, luego, correspondía a la aseguradora demostrar que el contratante simuló o declaró ser propietario del vehículo mediante el cuestionario



en donde diligentemente se le pidió declarar el nombre del propietario del vehículo a asegurar.

- f) Resulta infundado lo aducido en relación con que se debió condenar a la parte actora a la transmisión por subrogación de los derechos de propiedad del vehículo asegurado, pues este Tribunal Colegiado no comparte la tesis PC.I.C. J/92 C (10a.) del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito: "CONTRATO DE SEGURO CONTRA ROBO O PÉRDIDA TOTAL DEL VEHÍCULO POR DAÑOS. LA EXHIBICIÓN DE LA FACTURA ORIGINAL NO CONSTITUYE UN ELEMENTO DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR ACTUALIZACIÓN DEL SINIESTRO.", porque el elemento de la acción de pago a causa de un siniestro asegurado es que se acredite la propiedad, no es aplicable en el caso concreto ya que ello ocurre en los casos en que el actor se haya ostentado como propietario desde la contratación del seguro y bajo ese dicho haya instaurado su acción, lo cual en el caso la aseguradora no probó y quedó convalidado.
- g) Por tanto, en los casos en que el asegurado no sea el propietario del vehículo, en términos de los artículos 111, párrafos primero y tercero, y 116 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, para que la aseguradora pueda liberarse de sus obligaciones derivado de la imposibilidad de subrogarse a los derechos asegurados, debió haber pagado la indemnización correspondiente. La liberación en dicha hipótesis es materia de excepción y no un elemento de la acción, tal como lo refiere la jurisprudencia 1a./J. 114/2008: "CONTRATO DE SEGURO. AL NO SER EL PAGO DE LA PRIMA UN ELEMENTO DE LA ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR RIESGO PRODUCIDO, NO ES OBLIGACIÓN DEL ASEGURADO ACREDITAR ÉSTE PARA EJERCITARLA, SINO QUE CORRESPONDE A LA ASEGURADORA OPONER COMO EXCEPCIÓN LA FALTA DE PAGO PARA DESVIRTUARI A."
- h) Ello, porque los artículos 111 y 116 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro sujetan la subrogación de derecho a que se salven los derechos a través del pago indemnizatorio y no a la inversa; en ese sentido, sujetar el pago indemnizatorio a que se garantice la subrogación contraviene el principio de buena fe contractual y se tendría por acreditada una excepción conforme hechos que no han quedado demostrados en juicio.



- i) Si bien se comparte que el contrato de seguro establezca obligaciones bilaterales o sinalagmáticas, dichas obligaciones no derivan de la sentencia, sino de la relación contractual, así como de las disposiciones normativas. Por tanto, la sentencia no es fuente creadora de dos obligaciones entre sí que obliga al contratante a aportar los elementos de convicción que acrediten la propiedad del bien asegurado y a alienar el bien a la aseguradora a su pago, sino que ello deriva de la relación contractual, pues, de estimar que la sentencia crea dos obligaciones reciprocas entre sí, obligaría en todos los casos al contratante, aun cuando no hubiere sido así convenido.
- j) En todo caso, de imponer una condena a la parte actora, sin que para ello se hayan seguido las formalidades esenciales del procedimiento, redunda en vulneración al artículo 14 constitucional.

IV.2. Ejecutoria del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 26/2018.

9. Antecedentes:

- a) Se trabó una contradicción de criterios entre los sostenidos, por una parte, por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el juicio de amparo directo D.C. 510/2018-13, quien resolvió en que era necesario exhibir la factura del vehículo asegurado para que la aseguradora se subrogara en las acciones y derechos correspondientes, mientras que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el juicio de amparo directo 17964/2004, emitió el criterio del que derivó la tesis I.4o.C.76 C, de rubro: "CONTRATO DE SEGURO. LA FALTA DE EXHIBICIÓN DE LA FACTURA ORIGINAL DEL AUTOMÓVIL ASEGURADO, NO CONSTITUYE INCUMPLIMIENTO QUE LLEVE A DETERMINAR LA IMPROCEDENCIA DE LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE."
- b) El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinó que la exhibición de la factura original del bien asegurado constituye un elemento de la acción para que proceda el pago de la indemnización, cuyo incumplimiento deja sin efecto lo pactado en el contrato de seguro y para que proceda la subrogación es indispensable exhibir la factura original del bien asegurado.



- c) Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinó que la entrega de la factura debidamente endosada a favor de la aseguradora, para la subrogación en los derechos del bien asegurado, es consecuencia del pago de la indemnización, por lo que debía otorgarse el amparo para el efecto de que la responsable dicte nueva sentencia definitiva, en la que deje sin efectos la reclamada, y sin perjuicio de reiterar las consideraciones de esta última y hacer suyas las consideraciones de su ejecutoria en las que establezca la procedencia del pago de la indemnización, precise que la actora deberá entregar a la demandada, la factura del vehículo asegurado, en la que conste la transmisión de derechos a favor de la aseguradora, en forma concomitante al pago de la indemnización. Esto, pues la exhibición de la factura del bien asegurado no constituye una obligación principal y, por ende, su incumplimiento no conlleva la improcedencia de pago de la indemnización, ya que la propiedad del bien asegurado puede acreditarse, mediante diversas probanzas.
- 10. **Criterio.** El Pleno de Circuito arribó a la conclusión señalada, con base en los razonamientos que a continuación se abrevian:
- a) La exhibición de la factura original del bien asegurado no constituye un elemento de la acción de pago de indemnización por robo o pérdida total y, por tanto, no es indispensable exhibirla con la demanda, ya que, de conformidad con lo resuelto por la Primera Sala en la contradicción de tesis 84/2008 (sic) (jurisprudencia 1a./J. 114/2008), los elementos que conforman la acción de indemnización por actualización del riesgo sólo son: la existencia del contrato de seguro que demuestre la vigencia de la obligación a cargo de la aseguradora para cubrir la indemnización y la realización del siniestro, cuyos extremos corresponde al actor demostrar. De ahí que la exhibición de la factura original del vehículo siniestrado no constituya un elemento constitutivo de la acción de indemnización por el riesgo producido, ya que la Ley sobre el Contrato de Seguro no prevé tal requisito y que necesariamente deba ser la factura original.
- b) Demostrada la vigencia del contrato de seguro, que se dio aviso oportuno a la aseguradora del siniestro y se proporcionó, a solicitud de aquélla, la documentación relacionada únicamente con ese evento, por los cuales pueden determinarse las circunstancias de su realización y sus consecuencias, en tér-



minos de los artículos 66 a 70 de la ley, nace el derecho del asegurado a obtener por parte de la aseguradora el pago de la indemnización que se haya acordado en el contrato, conforme al artículo 71. Esto es, una vez acreditada la causa eficiente en que se funda la acción y en caso de que se desestimen las excepciones y defensas opuestas tendentes a destruirla directamente, procederá decretar la existencia de la obligación de pago de la indemnización, sin necesidad de entregar la factura.

- c) En las obligaciones bilaterales sinalagmáticas importa que sean recíprocas e interdependientes, de manera que cada una de ellas con relación a otras funciona como contraprestación y ambos deberes de prestación deben cumplirse para que sea funcional conforme a la ley, por lo que si se pactó en el contrato la exhibición de la factura endosada ante la aseguradora, sólo constituirá la falta de cumplimiento de una obligación para efectuar el pago inmediato para efectos de la subrogación, pero no de la improcedencia de la acción de pago, salvo que se considere que la parte actora carezca de legitimación para demandar el pago de la indemnización, por no haber acreditado en el juicio ser propietaria del vehículo siniestrado, siempre y cuando se haya ostentado como tal al momento de la celebración del contrato y haber promovido la demanda con ese carácter como lo dispone la jurisprudencia 1a./J. 74/2011 (9a.): "CONTRATO DE SEGURO CONTRA DAÑOS A VEHÍCULO. LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN."
- d) Así, la falta de exhibición de la factura no lleva que se declare improcedente la acción de pago, máxime que la comprobación de la propiedad, ya sea con ese documento o con otros medios de convicción, no forma parte de los elementos de la acción intentada ni puede considerarse como una obligación principal cuyo incumplimiento justifique la improcedencia en el pago de la indemnización, aunado a que puede haber casos en que el asegurado o beneficiario del seguro no es el propietario del bien asegurado. En ese orden, sólo cuando la parte actora se ostente como propietaria del bien asegurado y de haber celebrado con ese carácter el contrato de seguro, entonces, para efectos de la legitimación, deberá acreditar la propiedad del bien asegurado con los medios de prueba que tenga a su alcance, en los términos de dicha jurisprudencia, sin que ello implique que necesariamente deba ser con la factura original.



- e) En términos del artículo 111 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, una consecuencia del pago de la indemnización es que la aseguradora se subroga hasta por la cantidad pagada en todos los derechos y acciones contra terceros que por causa del daño sufrido correspondan al asegurado, y sólo podrá librarse de la obligación de pago en todo o en parte, si la subrogación es impedida por hechos u omisiones que provengan del asegurado. Esa consecuencia también se encuentra contemplada en el artículo 116 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, que dispone que la empresa podrá adquirir los efectos salvados, siempre que abone al asegurado su valor real según estimación pericial.
- f) Una vez que se declara que el asegurado tiene derecho al pago de la indemnización, esa declaración trae como consecuencia o se convierte en una fuente creadora de dos obligaciones recíprocas entre sí: una obligación de dar, a cargo de la parte actora o asegurado, que es la de proporcionar a la aseguradora los elementos de convicción que acrediten la propiedad del bien asegurado y realizar los actos para el traslado de dominio, de tal manera que aquélla pueda subrogarse en los derechos y obligaciones que corresponden al propietario y; una obligación de dar a cargo de la aseguradora, consistente en ejecutar o efectuar el pago de la indemnización cuya modalidad adquiere un matiz condicional porque su resolución depende de la entrega de la documentación que acredite la propiedad del bien asegurado para efectos de la subrogación.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

- 11. Esta Primera Sala considera que, con base en el estudio de los precedentes recién detallados, en el caso se actualiza una contradicción de criterios.
- 12. Para justificar lo anterior, como cuestión previa, es importante señalar que de existir la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que deberá prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se sostengan en tesis jurisprudenciales, 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.



- 13. 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."¹
- 14. 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.
- 15. 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.
- 16. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales.
- 17. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y, dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:
- a) Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

¹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35.



- 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.
- 18. Al respecto, es aplicable por analogía la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

² Texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto. no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de



- 19. Ahora bien, en el caso concreto, se advierte que se cumplieron los dos primeros requisitos para la existencia de la contradicción.
- 20. Primero, el Tribunal Colegiado de Circuito y el Pleno de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para alcanzar sus conclusiones, en las que coincidieron en que la factura original del vehículo objeto del contrato de seguro contra daños no es un elemento constitutivo de la acción de pago de la indemnización por la actualización del siniestro, pero discreparon en torno a la fuente creadora de las obligaciones sinalagmáticas de indemnización y subrogación por daños.
- 21. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito sostuvo que la sentencia en la que se reconoce el derecho del asegurado a recibir el pago de la indemnización no es fuente creadora de dos obligaciones recíprocas entre sí que obliga al contratante a aportar los elementos de convicción que acrediten la propiedad del bien asegurado y a alienar el bien a la aseguradora a su pago, sino que ello deriva de la relación contractual así como de las disposiciones normativas, ya que los artículos 111 y 116 de la LCS sujetan la subrogación de derecho a que se salven los derechos a través del pago indemnizatorio y no a la inversa.

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.", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



- 22. En ese sentido, el tribunal determinó que sujetar el pago indemnizatorio a que se garantice la subrogación contraviene el principio de buena fe contractual y se tendría por acreditada una excepción conforme a hechos que no han quedado demostrados en juicio.
- 23. Por su parte, el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito concluyó que, una vez que se dicte sentencia en la que se determine el derecho del asegurado a recibir el pago de la indemnización, ésta se convierte en una fuente creadora de dos obligaciones recíprocas entre sí: la primera, consistente en una obligación de dar, a cargo de la parte actora o asegurado, que es la de proporcionar a la aseguradora los elementos de convicción que acrediten la propiedad del bien asegurado y el traslado de dominio, para hacer posible que aquélla se subrogue en los derechos y las obligaciones que corresponden al propietario; la segunda, relativa a una obligación de dar, a cargo de la aseguradora, consistente en la de ejecutar o efectuar el pago de la indemnización, cuya modalidad adquiere un matiz condicional, porque su resolución depende de la entrega de la documentación que acredite la propiedad del bien asegurado y su transmisión, para efectos de la subrogación; lo anterior significa que una vez que se dicte sentencia definitiva que determine el derecho del asegurado a recibir el pago de la indemnización, será en la etapa de ejecución de sentencia en la que deberán ejecutarse ambas obligaciones recíprocas, cuyo cumplimiento, en el orden indicado, garantiza que la aseguradora se subrogue en los derechos que corresponden al propietario del bien asegurado, y que éste no obtenga un doble lucro al recibir la indemnización y conservar a la vez la propiedad del bien siniestrado.
- 24. Con base en lo anterior, se colma el último requisito para el estudio de contradicción de criterios, toda vez que es evidente que existen posiciones divergentes sobre el mismo tema y, consecuentemente, ello da lugar a establecer un cuestionamiento: ¿Cuál es la fuente que reconoce y crea obligaciones recíprocas entre el asegurado y la aseguradora cuando se reclama el cumplimiento de un contrato de seguro contra daños en términos de los artículos 111 y 116 de la Ley sobre el Contrato de Seguro?

VI. ESTUDIO DE FONDO

25. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado



en esta resolución, con base en los razonamientos que a continuación se exponen.

A. Nociones generales sobre el contrato de seguro

26. Debe recordarse que los actos comerciales sólo se rigen por lo dispuesto en el Código de Comercio y, en su caso, en las leyes mercantiles aplicables, de lo que deriva la idea de que, por un lado, existe un ordenamiento base o general que establece las reglas esenciales que inciden en las relaciones de comercio y, por otro, un principio de especialidad en el que el creador de las normas tiene amplia potestad legislativa, de conformidad con las atribuciones que la Constitución le hubiere conferido, para establecer reglas muy determinadas y ceñidas a organizar determinado tipo de actividad mercantil.³

27. Conforme a estas nociones, tratándose de convenciones mercantiles, la regla general es que cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades o requisitos determinados; salvo en aquellos casos en los cuales el propio Código de Comercio o las leyes mercantiles especiales impongan requisitos necesarios para su eficacia.⁴

³ Código de Comercio

[&]quot;Libro primero

[&]quot;Título preliminar

[&]quot;Art. 1o. Los actos comerciales sólo se regirán por lo dispuesto en este código y las demás leyes mercantiles aplicables."

[&]quot;Art. 20. A falta de disposiciones de este ordenamiento y las demás leyes mercantiles, serán aplicables a los actos de comercio las del derecho común contenidas en el código civil aplicable en materia federal."

⁴ Código de Comercio

[&]quot;Capítulo II

[&]quot;De los contratos mercantiles en general

[&]quot;Artículo 77. Las convenciones ilícitas no producen obligación ni acción, aunque recaigan sobre operaciones de comercio."

[&]quot;Artículo 78. En las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades ó requisitos determinados."

[&]quot;Artículo 79. Se exceptuarán de lo dispuesto en el artículo que precede:

[&]quot;I. Los contratos que con arreglo á este código ú otras leyes, deban reducirse á escritura ó requieran formas ó solemnidades necesarias para su eficacia;



- 28. Pues bien, el legislador federal, en quien recae el deber de crear leyes en materia mercantil,⁵ reconoció en lo general que los contratos de seguro de toda especie se reputan actos de comercio⁶ y estimó adecuado emitir una ley especial dirigida a regular las relaciones mercantiles que derivan de esas convenciones; a saber, la Ley sobre el Contrato de Seguro publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1935.
- 29. Dicha legislación especial dispone que, por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga a resarcir un daño o pagar una suma de dinero

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

. .

⁶ Código de Comercio

"Título primero

del artículo 123.

"De los comerciantes

"Art. 30. Se reputan en derecho comerciantes:

11

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

11 11

"Art. 5o. Toda persona que, según las leyes comunes, es hábil para contratar y obligarse, y a quien las mismas leyes no prohíben expresamente la profesión del comercio, tiene capacidad legal para eiercerlo.

"Libro segundo

"Del comercio en general

"Título primero

"De los actos de comercio y de los contratos mercantiles en general

"Capítulo I

"De los actos de comercio.

"Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:

"..

"XVI. Los contratos de seguros de toda especie;

"..."

[&]quot;II. Los contratos celebrados en país extranjero en que la ley exige escrituras, formas ó solemnidades determinadas para su validez, aunque no las exija la ley mexicana.

[&]quot;En uno y otro caso, los contratos que no llenen las circunstancias respectivamente requeridas, no producirán obligación ni acción en juicio.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

[&]quot;X. <u>Para legislar en toda la República sobre</u> hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, <u>comercio</u>, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias



al verificarse la eventualidad prevista en el contrato, mediante el pago de una prima, sin que ello implique que el pago de la suma de dinero sea la única obligación que adquiere la aseguradora, ya que, en primer término, se obliga a asumir el riesgo mediante el pago de la prima, proporcionando seguridad al asegurado, como el objetivo al celebrar el contrato. Esto, ya que tiene interés de conservar lo que asegura y el provecho que puede proporcionarle, porque la indemnización sólo se cubrirá en caso de que ocurra el siniestro previsto en el contrato.

- 30. Ahora, esta Primera Sala ya ha establecido en otros precedentes algunas notas distintivas del contrato de seguro, como sucedió al resolver la contradicción de tesis 90/2013, en sesión de 8 de mayo de 2013,8 cuyas consideraciones, en lo que interesa, se adoptan y adecuan en párrafos posteriores en lo aplicable al caso concreto.
- 31. Pues bien, el contrato de seguro es contrato bilateral,⁹ oneroso y aleatorio, en virtud de que tanto aseguradora como asegurado asumen derechos y obligaciones que son correlativos.
- 32. Es bilateral, porque el contratante se obliga al pago de la prima estipulada durante toda la vigencia del contrato y la aseguradora, a su vez, se obliga

⁷ Artículo 1o. de la Ley sobre el Contrato de Seguro.

⁸ De la que derivaron las jurisprudencias 1a./J. 53/2013 (10a.): "CONTRATO DE SEGURO DE VIDA. SU PERFECCIONAMIENTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO)." y las tesis aisladas 1a. CCXXIX/2013 (10a.), 1a. CCXXX/2013 (10a.), 1a. CCXXXI/2013 (10a.), 1a. CCXXXI/2013 (10a.), 1a. CCXXXII/2013 (10a.), 1a. CCXXXII/2013 (10a.), 1a. CCXXXII/2013 (10a.), 1a. CCXXXII/2013 (10a.), 1a. CCXXXIII/2013 (10a.), 1a. CCXXXIII/2013 (10a.), de rubros, respectivamente: "CONTRATO DE SEGURO. LA EXISTENCIA DEL RIESGO CONSTITUYE UN ELEMENTO ESENCIAL PARA SU VALIDEZ.", "CONTRATO DE SEGURO. PLAZO DURANTE EL CUAL QUEDA VINCULADO EL PROPONENTE PARA SU PERFECCIONAMIENTO.", "CONTRATOS SUJETOS A PLAZO. TIENE EL EFECTO DE DIFERIR LOS EFECTOS DE UN CONTRATO A UNA FECHA DISTINTA A LA DE SU PERFECCIONAMIENTO.", "CONTRATOS. PARA SU PERFECCIONAMIENTO ES NECESARIO QUE EL DESTINATARIO DE LA OFERTA MANIFIESTE SU VOLUNTAD DE ACEPTARLA, SALVO QUE LA LEY QUE LO REGULA PREVEA LA AFIRMATIVA FICTA." y "CONTRATO DE SEGURO. LAS CONDICIONES GENERALES QUE EMITAN LAS ASEGURADORAS NO CONSTITUYEN UNA OFERTA PARA LOS EFECTOS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA, PARA QUE SE PERFECCIONE EL MISMO.", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, páginas 466, 737, 738, 739, 740 y 741.

⁹ Código Civil Federal

[&]quot;Artículo 1,836. El contrato es bilateral cuando las partes se obligan recíprocamente."



al pago de la suma asegurada en caso de actualizarse el siniestro amparado. De ahí que, la onerosidad del contrato deriva de que existen provechos y gravámenes recíprocos; 10 sin embargo, es aleatorio porque la prestación debida depende de un acontecimiento incierto que hace que no sea posible evaluar la ganancia o pérdida respecto de cada contrato de seguro en particular, hasta el momento en que el acontecimiento se realice. 11

- 33. Así, los elementos esenciales del contrato de seguro son la empresa aseguradora, el contratante o tomador, la persona o bien asegurado, el riesgo, la prima (pago), la prestación del asegurador (resarcimiento del daño o el pago de la suma) y la póliza (existencia del contrato por escrito).
- 34. En primer lugar, el riesgo es una "eventualidad dañosa", esto es, un suceso dañoso, futuro e incierto, que es universal o general; en cambio, el siniestro constituye la realización del daño temido, que es de carácter particular. Esto es, al verificarse el "riesgo" previsto en el contrato se produce lo que se conoce como "siniestro".
- 35. Luego, la prima es la contraprestación que se obliga a pagar el contratante del seguro por la garantía que presta el asegurador, cuyo monto no se fija arbitrariamente, sino que debe ser calculada en función de la duración del seguro, de la gravedad del riesgo y de la suma asegurada contratada, con base en la probabilidad estadística y la ley de los grandes números;¹² mientras que la

^{10 &}quot;Artículo 1,837. Es contrato oneroso aquel en que se estipulan provechos y gravámenes recíprocos; y gratuito aquel en que el provecho es solamente de una de las partes."

^{11 &}quot;Artículo 1,838. El contrato oneroso es conmutativo cuando las prestaciones que se deben las partes son ciertas desde que se celebra el contrato, de tal suerte que ellas pueden apreciar inmediatamente el beneficio o la pérdida que les cause éste. Es aleatorio, cuando la prestación debida depende de un acontecimiento incierto que hace que no sea posible la evaluación de la ganancia o pérdida, sino hasta que ese acontecimiento se realice."

^{12 &}quot;Artículo 43. Si la prima se ha fijado en consideración a determinados hechos que agraven el riesgo y estos hechos desaparecen o pierden su importancia en el curso del seguro, el asegurado tendrá derecho a exigir que en los períodos ulteriores se reduzca la prima, conforme a la tarifa respectiva y si así se convino en la póliza, la devolución de la parte correspondiente por el período en curso.

[&]quot;..."

[&]quot;Artículo 61. Cuando se aseguren varios riesgos, el contrato quedará en vigor respecto a los que no se afecten por la omisión o inexacta declaración o por la agravación siempre que se demuestre



prestación del asegurador o "garantía" es la obligación que asume la empresa aseguradora de cubrir el riesgo amparado por la póliza durante toda la vigencia del contrato de seguro, la cual incluye la obligación del pago de la suma asegurada en caso de realizarse el siniestro durante la vigencia del contrato.

36. Finalmente, el elemento "empresa", que se desprende de los artículos 10. y 20. 13 de la Ley sobre el Contrato de Seguro precisa que no puede existir un seguro aislado u ocasional, sino que un contrato de seguro necesariamente presupone la reunión de un gran número de riesgos de la misma especie, lo que requiere de una organización económica rigurosamente técnica, indispensable para lograr la compensación de los riesgos, según las leyes de la estadística.

37. Sobre el perfeccionamiento del contrato, la ley dispone que ello acontece desde el momento en que el proponente tenga conocimiento de la aceptación de la oferta, lo cual no puede sujetarse, entre otros supuestos, al pago de la prima; ¹⁴ por lo que las obligaciones de la aseguradora se perfeccionan con el consentimiento o aceptación, incluso verbal; por tanto, la empresa aseguradora no podrá eludir la responsabilidad por la realización del riesgo, por medio de cláusulas en que convenga que el seguro no entrará en vigor sino después del pago de la primera prima o de la fracción de ella. ¹⁵

que la empresa aseguradora habría asegurado separadamente aquellos riesgos en condiciones idénticas a las convenidas."

[&]quot;Artículo 62. En el caso del artículo anterior, el contrato subsistirá también si el asegurado paga a la empresa aseguradora las primas mayores que eventualmente le deba conforme a la tarifa respectiva."

¹³ "Artículo 1o. Por el contrato de seguro, <u>la empresa aseguradora se obliga</u>, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato."

[&]quot;Artículo 20. Las empresas de seguros sólo podrán organizarse y funcionar de conformidad con la Ley General de Instituciones de Seguros."

¹⁴ (Reformado, D.O.F. 15 de abril de 1946)

[&]quot;Artículo 21. El contrato de seguro:

[&]quot;I. Se perfecciona desde el momento en que el proponente tuviere conocimiento de la aceptación de la oferta. En los seguros mutuos será necesario, además, cumplir con los requisitos que la ley o los estatutos de la empresa establezcan para la admisión de nuevos socios;

[&]quot;II. No puede sujetarse a la condición suspensiva de la entrega de la póliza o de cualquier otro documento en que conste la aceptación, ni tampoco a la condición del pago de la prima;

¹⁵ (Reformado, D.O.F. 5 de enero de 1966)



- 38. Por otra parte, el artículo 20¹⁶ de la ley que se analiza, señala los requisitos que debe contener la póliza, incluyendo el momento a partir del cual se garantiza el riesgo, la persona o cosa asegurada, la naturaleza de los riesgos garantizados, la duración del contrato de seguro y demás cláusulas que deban figurar en el contrato conforme a la ley y las que lícitamente hubieren convenido las partes.
- 39. Como se aprecia de los numerales señalados, el contrato de seguro es consensual, pues basta el acuerdo de voluntades de las partes para que surta efectos y, por tanto, la póliza únicamente será el medio de prueba de la existencia del contrato de seguro, pues el perfeccionamiento no puede condicionarse a su emisión.¹⁷
- 40. Para efectos del contrato de seguro, el proponente es quien realiza la oferta del contrato, esto es, quien desea contratar la protección del seguro con la empresa aseguradora y, por tanto, llena y firma el formulario que se le entrega.
- 41. Por ende, conforme a la teoría general de las obligaciones, para que exista una oferta de contrato, se requiere que se realice una declaración de

(Adicionada, D.O.F. 4 de abril de 2013)

"VII. En su caso, la mención específica de que se trata de un seguro obligatorio a los que hace referencia el artículo 150 Bis de esta ley, y

(Reformada, D.O.F. 4 de abril de 2013)

[&]quot;Artículo 35. La empresa aseguradora no podrá eludir la responsabilidad por la realización del riesgo, por medio de cláusulas en que convenga que el seguro no entrará en vigor sino después del pago de la primera prima o fracción de ella."

¹⁶ "Artículo 20. La empresa aseguradora estará obligada a entregar al contratante del seguro, una póliza en la que consten los derechos y obligaciones de las partes. La póliza deberá contener:

[&]quot;I. Los nombres, domicilios de los contratantes y firma de la empresa aseguradora;

[&]quot;II. La designación de la cosa o de la persona asegurada;

[&]quot;III. La naturaleza de los riesgos garantizados;

[&]quot;IV. El momento a partir del cual se garantiza el riesgo y la duración de esta garantía;

[&]quot;V. El monto de la garantía;

[&]quot;VI. La cuota o prima del seguro;

[&]quot;VIII. Las demás cláusulas que deban figurar en la póliza, de acuerdo con las disposiciones legales, así como las convenidas lícitamente por los contratantes."

¹⁷ Artículo 21, fracción II.



voluntad de contratar con una persona determinada y que esa declaración de voluntad contenga los elementos esenciales del contrato que se desea celebrar o, al menos, datos suficientes para determinarlos, como lo son en el caso del contrato de seguro, el riesgo que se desea asegurar y elementos para determinar su intensidad, el monto de la suma asegurada que se desea contratar y el rango de la prima que se puede pagar, lo cual sólo se obtiene cuando el interesado llena el formulario y lo presenta a la aseguradora.

- 42. De esta manera, las condiciones generales que emiten las aseguradoras para cada tipo de contrato de seguro, no pueden considerarse como una oferta de contrato, porque como su nombre lo dice, contienen "condiciones generales" para el público en general que carecen de las circunstancias o condiciones especiales que se requieren para poder determinar los elementos específicos de cada contrato, de manera que se traducen sólo en invitaciones al público en general para hacer alguna oferta a la aseguradora.
- 43. Ahora bien, el plazo que establece la ley para que el proponente quede vinculado con su oferta es necesario para que la aseguradora evalúe los elementos de la oferta que le fue realizada, recabe información para la apreciación del riesgo y decida si la acepta.
- 44. La aseguradora debe analizar la relación entre la gravedad del riesgo que se pretende asegurar, el monto de la suma asegurada y la capacidad económica del proponente, para evitar que la suma asegurada pueda ser excesiva o el monto de la prima inadecuado, así como, para fijar las condiciones en que la aseguradora pueda aceptar el seguro propuesto, como la extensión de la cobertura, limitaciones del riesgo, exclusiones, determinación de deducibles, etcétera.
- 45. Transcurrido el plazo señalado en el artículo 50. de la Ley sobre el Contrato de Seguro, sin que la aseguradora dé una respuesta, el proponente queda desligado de su oferta, y, por tanto, puede rechazar cualquier aceptación extemporánea de la aseguradora, la cual tendrá, en su caso, el carácter de una contrapropuesta.



- 46. Sin embargo, es necesario que la aseguradora manifieste su <u>voluntad</u> <u>de aceptar la oferta</u> dentro del plazo durante el cual el proponente está vinculado a su oferta, <u>para que el contrato de seguro se perfeccione</u>.
- 47. En este punto, el Código Civil Federal, ¹⁸ supletorio del Código de Comercio, y éste a su vez de la Ley sobre el Contrato de Seguro, ¹⁹ disponen que el consentimiento es un elemento de existencia de los contratos, que requiere de dos emisiones de voluntad sucesivas para perfeccionarse: i) una oferta dirigida a una persona determinada, con los elementos esenciales del contrato que se propone celebrar, y ii) una aceptación lisa y llana, ya que en caso contrario,

"..."

^{18 &}quot;Artículo 1,794. Para la existencia del contrato se requiere:

[&]quot;I. Consentimiento:

[&]quot;II. Objeto que pueda ser materia del contrato.

[&]quot;Artículo 1,796. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento; excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la ley. Desde que se perfeccionan obligan a los contratantes no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso o a la ley.
"..."

<sup>...
&</sup>quot;Artículo 1,803. El consentimiento puede ser expreso o tácito, para ello se estará a lo siguiente:

[&]quot;I. Será <u>expreso</u> cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos, y

[&]quot;II. El <u>tácito</u> resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente."

[&]quot;Artículo 1,804. Toda persona que propone a otra la celebración de un contrato fijándole un plazo para aceptar, queda ligada por su oferta hasta la expiración del plazo.

[&]quot;Artículo 1,807. El contrato se forma en el momento en que el proponente reciba la aceptación, estando ligado por su oferta según los artículos precedentes.
"..."

[&]quot;Artículo 1,810. El proponente quedará libre de su oferta cuando la respuesta que reciba no sea una aceptación lisa y llana, sino que importe modificación de la primera. En este caso la respuesta se considera como nueva proposición que se regirá por lo dispuesto en los artículos anteriores."

19 Al respecto es aplicable la tesis de la extinta Tercera Sala: "SEGURO, CÓDIGOS SUPLETORIOS DE LA LEY DEL CONTRATO DE. Los contratos de seguros de vida se rigen por las disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro, y como se reputan actos de comercio los contratos de seguro de esta especie, siempre que sean hechos por empresas, supletoriamente a la ley citada, tiene aplica-

de la Ley sobre el Contrato de Seguro, y como se reputan actos de comercio los contratos de seguro de esta especie, siempre que sean hechos por empresas, supletoriamente a la ley citada, tiene aplicación el Código de Comercio y sólo a falta de disposiciones de este código, serán aplicables las del derecho común, o sean las del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, vigente en toda la República para asuntos de orden federal, como son los mercantiles.", Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XXVIII, Cuarta Parte, página 276.



la aceptación hace las veces de una contraoferta, la cual podrá ser expresa o tácita.

- 48. La aceptación será expresa si se da a conocer mediante la emisión de la póliza, mediante comunicación verbal, ya sea directamente o a través de un intermediario –generalmente el agente de seguros–, o por la emisión de alguna carta de aceptación. En cambio, el consentimiento será tácito en caso de aceptar el pago de la prima, sin establecer alguna salvedad al efecto.
- 49. No obstante, sobre este punto, en la contradicción de tesis 90/2013, se enfatizó que para evitar que se configure una aceptación tácita, si se les extiende el pago de una prima antes de que decidan si aceptarán la oferta, las aseguradoras por regla general, no lo reciben o lo reciben en calidad de depósito, para aplicarlo al pago de la prima, sólo en caso de que el contrato se perfeccione, para lo cual –se insiste– siempre deberá haber una aceptación, pues el silencio u omisión de dar una respuesta no puede considerarse como una aceptación de la oferta
- 50. Ahora bien, si como señala el artículo 1796 del Código Civil Federal, los contratos consensuales se perfeccionan por el mero consentimiento y, en el caso que nos ocupa, ya quedó establecido que el contrato de seguro es consensual, puesto que la ley no exige formalidad alguna para su perfeccionamiento, en tanto establece que la póliza de seguro constituye sólo un medio de prueba de su celebración y su vigencia no puede condicionarse a su entrega; entonces, resulta de suma importancia lo previsto en el artículo 21 de la ley que expresamente establece que el contrato de seguro se perfecciona desde el momento en que el proponente tuviere conocimiento de la aceptación de la oferta.
- 51. Esto es, no basta que se emita y se envíe el documento que contiene la aceptación, sino que es necesario, además, que el proponente lo reciba y conozca que su contraparte ha aceptado su propuesta.
- 52. Naturalmente, al establecer la Ley sobre el Contrato de Seguro una regla especial para el perfeccionamiento de los contratos de seguro, no les es aplicable supletoriamente la regla general que establece el Código Civil Federal.



- 53. De manera que, como primera conclusión, se puede establecer que la Ley sobre el Contrato de Seguro es precisa al imponer que el contrato se perfecciona en el momento en que el proponente tiene conocimiento de la aceptación de la oferta por parte de la aseguradora, dentro de los períodos que señala el artículo 6o. y, por ende, cuando el contrato se perfecciona surte efectos entre las partes y son exigibles los derechos y obligaciones estipulados para ambas.
- 54. En cuanto al riesgo producido que da origen al reclamo de la acción de indemnización, la ley establece que, mediante el contrato, la aseguradora se obliga a pagar al asegurado determinada suma de dinero con el propósito de resarcir un daño o pagar una cantidad líquida al ocurrir el suceso contractualmente previsto; no obstante, la primera obligación que adquiere la aseguradora es asumir el riesgo mediante el pago de la prima y proporcionar seguridad al asegurado, ya que el objetivo es conservar lo que asegura y el provecho que puede proporcionarle, en tanto la indemnización sólo se cubrirá en caso de que ocurra el siniestro previsto en el contrato.
- 55. Como se señaló, el artículo 1o. de la Ley sobre el Contrato de Seguro establece que la obligación de la aseguradora es mediante el pago de una prima, lo que significa que para que se actualice la obligación de la aseguradora de entregar la suma de dinero al asegurado es necesario que, previamente, haya sido cubierto el importe de la prima, sin que ello sea considerado como un elemento constitutivo de la acción de indemnización por riesgo producido.
- 56. En efecto, tal como se dispuso en la contradicción de tesis 84/2008-PS,²⁰ la Ley sobre el Contrato de Seguro dispone en su artículo 21 que este contrato se perfecciona desde el momento en que el proponente tuviere conocimiento de la aceptación de la oferta y que no puede sujetarse al pago de la prima, lo que revela que las obligaciones de la aseguradora se perfeccionan con el consentimiento o aceptación, inclusive verbal, del asegurado.

²⁰ De la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 114/2008: "CONTRATO DE SEGURO. AL NO SER EL PAGO DE LA PRIMA UN ELEMENTO DE LA ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR RIESGO PRODUCIDO, NO ES OBLIGACIÓN DEL ASEGURADO ACREDITAR ÉSTE PARA EJERCITARLA, SINO QUE CORRESPONDE A LA ASEGURADORA OPONER COMO EXCEPCIÓN LA FALTA DE PAGO PARA DESVIRTUARLA.", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 136.



57. Igualmente, se dispuso que, en términos del artículo 35, la empresa aseguradora no podrá eludir la responsabilidad por la realización del riesgo, por medio de cláusulas en que convenga que el seguro no entrará en vigor sino después del pago de la primera prima o de la fracción de ella; mientras que el artículo 40 de la Ley sobre el Contrato de Seguro establece que la falta de pago de la prima o de la primera fracción de ella cuando se acuerda pagarla en parcialidades, dentro del término convenido, tiene como consecuencia la cesación de los efectos del contrato.

58. En cuanto a la realización del siniestro, es decir, cuando se produce el riesgo asegurado, en el precedente de referencia se determinó que la ley dispone que en cuanto el asegurado o el beneficiario tengan conocimiento del siniestro y del derecho constituido a su favor por el contrato de seguro, deberán ponerlo en conocimiento de la empresa aseguradora y que, salvo pacto en contrario, el plazo máximo para dar el aviso es de 5 días.²¹

59. Asimismo, se precisó que la empresa aseguradora tiene derecho a exigir al asegurado o beneficiario toda información relacionada con el siniestro,²² de lo que se concluyó que el pago de la prima no es un elemento de la acción de indemnización por riesgo producido, ni es obligación del asegurado demostrar ese pago al momento de ejercitarla, ya que lo que debe acreditar es la relación jurídica con la institución aseguradora demandada, para lo que debe tenerse en cuenta que, para la existencia del contrato, no es necesario el pago de la prima.

60. A partir de esto, se fijaron los elementos constitutivos de la acción de indemnización por riesgo producido, para lo cual es indispensable demostrar la existencia del contrato de seguro y la realización del siniestro, ya que, precisamente, el riesgo asegurado que se produce es lo que actualiza el derecho del asegurado o beneficiario a obtener la indemnización. Sin embargo, atendiendo a que la falta de pago de la prima o de la primera parte de ella, cuando se paga en parcialidades, en el plazo respectivo, puede liberar a la aseguradora de su obligación de hacer el pago por el riesgo producido, es indudable que la falta

²¹ Artículo 66 LCS.

²² Artículo 67 LCS.



de pago se encamina a destruir la acción de indemnización y, por ello, debe oponerse como excepción.

- 61. Adicionalmente, se sostuvo que la aseguradora está en posibilidad de conocer si ha sido cubierto el importe de la prima relativa al contrato que sirve de base para reclamarle el pago de la indemnización por el riesgo producido, situación que le permite oponer la falta de pago como excepción y ello, a su vez, dará oportunidad al actor de conocer la defensa de la demandada y en su caso aportar los medios de convicción que demuestren que cumplió con la obligación a su cargo consistente en el pago de la prima.
- 62. Por lo expuesto, esta Primera Sala concluyó que los elementos constitutivos de la acción de indemnización por riesgo producido, de acuerdo con las disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro son: i) la existencia del contrato de seguro; y, ii) la realización del siniestro. Extremos que corresponde al actor demostrar y atendiendo a que la falta de pago de la prima se encamina a liberar a la empresa aseguradora de su obligación de pagar la indemnización o suma asegurada es que corresponde a la demandada oponerla como excepción.
- 63. Bajo estas nociones, debe decirse que, una vez ocurrido el siniestro, demostrada la vigencia del contrato de seguro, haber dado aviso oportuno a la aseguradora del siniestro y que se le entregó la documentación relacionada con el evento, el asegurado podrá obtener por parte de la empresa el pago de la indemnización que se haya acordado en el contrato.²³

B. El contrato de seguro por daños

64. Como ya se refirió, en el contrato de seguro la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en dicho acuerdo de voluntades. Estos contratos, sin embargo, no pueden ser analizados idénticamente ni bajo los mismos parámetros ante la diversidad de objetos que pueden estar someti-

²³ Artículo 71 LCS.



dos a la protección de la aseguradora y ello, desde luego, dependerá del riesgo de que se trate.

- 65. La Ley sobre el Contrato de Seguro contempla seguros de distinta índole en razón del riesgo a asegurar, que podrá ser contra los daños (en general, incendios, provechos esperados y de ganados, transporte terrestre, contra la responsabilidad, caución) y sobre las personas. Adicionalmente, la ley que regula la organización, operación y funcionamiento de las instituciones de seguros, esto es, la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas vigente desde el 10 de enero de 2014,²⁴ prevé que son operaciones y ramos de seguro:
 - a) Vida.
- b) **Accidentes y enfermedades:** accidentes personales, gastos médicos y salud.
- c) **Daños:** responsabilidad civil y riesgos profesionales, marítimo y transportes, incendio, agrícola y de animales, automóviles, crédito, caución, crédito a la vivienda, garantía financiera, riesgos catastróficos, diversos y los especiales que declare la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 66. Cada una de esas categorías contiene aspectos particulares que impiden dar el mismo tratamiento a cuestiones que se presenten en uno y otro caso, aunque las circunstancias en que ocurra el siniestro sean similares.
- 67. Ahora, sea cual fuere la operación o ramo del seguro, el resarcimiento o reparación del daño, como consecuencia del siniestro, está basada en el

Disposiciones transitorias

^{24 10} de enero de 2014

[&]quot;Primera. La presente Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas entrará en vigor a los setecientos treinta días naturales siguientes a la publicación del Decreto por el que se expide la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro en el Diario Oficial de la Federación, fecha en la que quedarán abrogadas la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas."



"principio indemnizatorio" que, como lo estableció esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 104/1998,²⁵ "(i)mpera en los seguros contra daños (que) esencialmente tiene por objeto indemnizar el daño patrimonial causado por la realización del siniestro, bajo el entendido de que destruyó o deterioró una cosa integrante del patrimonio del asegurado (por tanto) el principio indemnizatorio que rige en la materia supone que el contrato de seguro jamás deberá ser un medio para procurar una ganancia al asegurado, (pues) sólo le corresponde indemnizar por daños sufridos".

68. Por tanto, en el caso específico del seguro contra daños, se dispuso:

"Bajo la consideración de que la buena fe contractual que recíprocamente se deben las partes cobra una relevancia especial y aún mayor en tratándose del contrato de seguro, según quedó expuesto en el apartado considerativo anterior, resulta lógico y jurídico que, si el contratante asegurado declara que es propietario del automóvil asegurado e incluso exhibe documentos con los que pretende acreditar dicha titularidad (copia de la factura), la aseguradora tome por verdadero el dicho del asegurado vertido en sus declaraciones y decida prestar su consentimiento para celebrar el contrato de seguro.

"Esto es así pues, como se ha visto, la aseguradora cuenta con este principio de buena fe contractual estipulado en su favor, particularmente en tratándose del contenido de las declaraciones que hace el asegurado para contratar, lo que incluso alcanza el extremo de eximirle de realizar cualquier diligencia o averiguación adicional para verificar la veracidad del contenido de dichas declaraciones.

²⁵ Que dio origen a las jurisprudencias 1a./J. 30/2000: "SEGURO DE AUTOMÓVIL. SI RESULTA FALSA LA FACTURA CON LA QUE SE PRETENDIÓ AMPARAR LA PROPIEDAD DEL VEHÍCULO ASEGURADO Y EL CONTRATO SE CELEBRÓ BAJO LA ERRÓNEA CREENCIA DE QUE EL CONTRATANTE ERA EL PROPIETARIO DEL AUTOMÓVIL, AQUÉL ADOLECE DE NULIDAD RELATIVA." y 1a./J. 31/2000: "SEGURO DE AUTOMÓVIL. LA RELEVANCIA ESPECIAL QUE TIENE EL PRINCIPIO DE BUENA FE EN MATERIA DE CONTRATOS DE SEGURO, PERMITE A LA ASEGURADORA CONSIDERAR COMO VERDADERO LO DECLARADO POR EL CONTRATANTE, SIN QUE LE SEA LEGALMENTE EXIGIBLE REALIZAR MAYOR INVESTIGACIÓN AL RESPECTO.", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, páginas 234 y 192.



"Como también quedó asentado, exigirle a la aseguradora que revise y verifique la información y documentación que le suministre el asegurado, significaría desconocer el principio de buena fe que en estas operaciones resulta tan preponderante.

"Lógicamente, si la ley no le exige mayor investigación sino, por el contrario, le autoriza a tomar por ciertas las declaraciones que se le han formulado, no se le puede reprochar en juicio a la aseguradora no haber cumplido con una obligación que no tiene a su cargo.

"Más aún, debe destacarse y precisarse que lo anterior cobra una relevancia mayor y distinta en el caso del seguro de automóviles, pues en los seguros contra daños –categoría a la cual pertenece el seguro de automóviles– la circunstancia de quién es el propietario del bien objeto del contrato es determinante para la eficacia e incluso vigencia del contrato.

"Existen varias disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro que ponen de manifiesto esta relevante situación, pues en sus hipótesis normativas se prevén las consecuencias de hechos que se vinculan con la titularidad del bien asegurado, en este caso, hechos vinculados con la titularidad del automóvil asegurado.

"Los artículos 106, 107 y 108 son una clara manifestación de lo anterior y revelan también que todo cambio en la posesión afecta la relación jurídica entre la aseguradora y el asegurado, e incluso llegan al extremo de permitir la rescisión anticipada del contrato en atención al cambio de propietario del bien asegurado. Dichos artículos, a la letra disponen:

"...

"Para revelar mejor la importancia que tiene la titularidad del contratante sobre el bien asegurado, conviene expresar algunas ideas en torno a las características específicas de los seguros contra daños.

"En los seguros contra daños rige un principio que la doctrina ha llamado el 'principio indemnizatorio', que si bien nuestra legislación positiva no ha reco-



gido bajo dicha terminología, sí lo ha abrazado en cuanto a su contenido conceptual.

"Este principio que impera en los seguros contra daños, consiste en que este es un contrato que esencialmente tiene por objeto indemnizar el daño patrimonial causado por la realización del siniestro, bajo el entendido de que se destruyó o deterioró una cosa integrante del patrimonio del asegurado.

"Como consecuencia de esta especial naturaleza, el principio indemnizatorio que rige en la materia supone que el contrato de seguro jamás deberá ser un medio para procurar una ganancia al asegurado, pues –se insiste– en esencia sólo le corresponde indemnizar por daños sufridos.

"Luego entonces, la naturaleza indemnizatoria del seguro contra daños impone que la indemnización que debe pagar la aseguradora sea pagada a quien ha sufrido la merma patrimonial y no a otra persona. Admitir que la indemnización pueda pagarse a una persona distinta de quien sufrió el daño patrimonial convertiría al seguro en un medio para lucrar, atentando así contra la naturaleza indemnizatoria del mismo.

"También consecuencia de la naturaleza indemnizatoria del seguro contra daños es el hecho de que en esta categoría de seguros opere la subrogación por parte de la aseguradora en los derechos del asegurado sobre el bien objeto del seguro. En este sentido, el artículo 111 de la Ley sobre el Contrato de Seguro señala:

"...

"Tan viene a ser una característica importantísima en los seguros contra daños, que incluso el hecho de que la subrogación se vea impedida libera a la aseguradora de la obligación del pago de la indemnización. Todo lo anterior se explica de nuevo con base en la esencia indemnizatoria del seguro contra daños, pues, por una parte, la subrogación se convierte en una extensión manifiesta de este principio al permitirle y facilitarle a la aseguradora la recuperación de la indemnización que pagará al asegurado con motivo de la realización del siniestro; y, por otra parte, impide que el asegurado cobre dos veces la indem-



nización del daño sufrido (a la aseguradora y a quien le causó el daño), lo que convertiría al seguro en un instrumento de enriquecimiento.

"Para posibilitar la subrogación referida y hacer realmente vigente la teleología del principio indemnizatorio del seguro de daños, es que es tan importante y determinante quién es el propietario del bien asegurado. A la aseguradora necesariamente debe interesarle saber que el contratante del seguro es el propietario del bien objeto del contrato, pues de lo contrario, no tendrá derechos y acciones en qué subrogarse."

69. Con base en el precedente en mención, también fue resuelta la contradicción de tesis 428/2010,²⁶ en la que se sostuvo que, cuando quien demanda la indemnización por el siniestro que ampara la póliza del seguro de daños (tratándose de vehículos) es el titular de la póliza, esto es, en él convergen las calidades de titular y beneficiario y, al exponer a la aseguradora las declaraciones a que se refieren los artículos 80., 90., 10, 11, 47 y 48 de la Ley sobre el Contrato de Seguro,²⁷ manifestó ser propietario del automóvil, sí es necesario

²⁶ Resuelta el 1 de junio de 2011 de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 74/2011 (9a.): "CONTRATO DE SEGURO CONTRA DAÑOS A VEHÍCULO. LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 2, página 734.

²⁷ "Artículo 8o. El proponente estará obligado a declarar por escrito a la empresa aseguradora, de acuerdo con el cuestionario relativo, todos los hechos importantes para la apreciación del riesgo que puedan influir en las condiciones convenidas, tales como los conozca o deba conocer en el momento de la celebración del contrato."

[&]quot;Artículo 90. Si el contrato se celebra por un representante del asegurado, deberán declararse todos los hechos importantes que sean o deban ser conocidos del representante y del representado."

[&]quot;Artículo 10. Cuando se proponga un seguro por cuenta de otro, el proponente deberá declarar todos los hechos importantes que sean o deban ser conocidos del tercero asegurado o de su intermediario."

[&]quot;Artículo 11. El seguro podrá contratarse por cuenta propia o por cuenta de otro, con o sin la designación de la persona del tercero asegurado. En caso de duda, se presumirá que el contratante obra por cuenta propia.

[&]quot;Artículo 47. Cualquiera omisión o inexacta declaración de los hechos a que se refieren los artículos 8, 9 y 10 de la presente ley, facultará a la empresa aseguradora para considerar rescindido de pleno derecho el contrato, aunque no hayan influido en la realización del siniestro."

[&]quot;Artículo 48. La empresa aseguradora comunicará en forma auténtica al asegurado o a sus beneficiarios, la rescisión del contrato dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que la propia empresa conozca la omisión o inexacta declaración."



que al demandar la indemnización correspondiente ante la autoridad jurisdiccional exhiba las pruebas que acrediten esa propiedad, esto, para efectos de llevar a cabo la subrogación que debe operar a favor de la aseguradora, de acuerdo con las bases que ha sentado esta Primera Sala.

70. Ahora bien, por ser relevante, se analizará la estructura del contrato de seguro contra los daños que regula el título II de la Ley sobre el Contrato de Seguro, el cual indica que el objeto de este contrato es el **interés económico que una persona tenga en que no se produzca un siniestro**, en el que la empresa aseguradora responde, <u>solamente</u>, por el daño causado hasta el límite de la suma y del valor real asegurados y, si así se conviene expresamente, también por la pérdida del provecho o interés que se obtenga de la cosa asegurada, ²⁸ siempre que la cosa no hubiere perecido o no pueda seguir expuesta a riesgos, en cuyo caso el contrato será nulo.²⁹

71. Si el interés se trata de que una cosa no sea destruida o deteriorada, se presumirá que dicho interés asegurado equivale al que tendría el propietario en la conservación de la cosa y, si se trata de cosa ajena, se considera que el contrato se celebra en interés del dueño, el cual no podrá beneficiarse del seguro sino hasta después de haberse cubierto el interés del contratante y de haberle restituido las primas pagadas.³⁰ Además, la fijación de la indemnización del seguro se hará con base en el valor del interés asegurado en el momento de la realización del siniestro.³¹

72. Ahora, en caso de actualizarse el siniestro que ampara el contrato de seguro por daños, la empresa aseguradora que pague la indemnización se subrogará hasta la cantidad pagada, en todos los derechos y acciones contra terceros que, por causa del daño sufrido, correspondan al asegurado y sólo podrá librarse la empresa, en todo o en parte de sus obligaciones, si la subrogación es impedida por hechos u omisiones que provengan del asegurado.³²

²⁸ Artículos 85 y 86 LCS.

²⁹ Artículo 88 LCS.

³⁰ Artículo 87 LCS.

³¹ Artículo 91 LCS.

³² Artículo 111 LCS.



Además, la empresa podrá adquirir los efectos salvados, siempre que abone al asegurado su valor real según estimación pericial; así como reponer o reparar a satisfacción del asegurado la cosa asegurada, liberándose así la indemnización.³³

C. La fuente del derecho de pago a la indemnización es la ley

73. Retomando lo que indica el artículo 1o. de la Ley sobre el Contrato de Seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato. Esto se traduce en una serie de obligaciones y derechos de carácter bilateral o sinalagmático, porque existe una pluralidad de efectos, caracterizado por la existencia de un ligamen recíproco entre la prestación y la contraprestación, en el que las obligaciones y derechos surgen al mismo tiempo para cada una de las partes en una relación interdependiente.³⁴

74. Así, en el caso del contrato de seguro, el tomador se obliga al pago de una prima para proteger determinado derecho real o personal en caso de siniestro, mientras que la empresa aseguradora se obliga a indemnizar, resarcir o reparar el daño que ocasione el siniestro; de lo que se obtiene que, ante la eventualidad, el tomador tiene derecho a ser indemnizado o reparado y la empresa aseguradora a subrogarse en los derechos del tomador como si fuera el dueño.

75. Para que opere la subrogación en esta relación contractual sinalagmática, corresponde al asegurado o al beneficiario, tan pronto como tengan conocimiento de la realización del siniestro y/o del derecho constituido a su favor, informar a la empresa aseguradora (reclamación o aviso de siniestro) que se actualizó el evento señalado como riesgo en la póliza en los plazos establecidos en el contrato o, ante la falta de estipulación, dentro del máximo de 5 días naturales.

³³ Artículo 116 LCS.

³⁴ *Cfr.* González Alcántara Carrancá, Juan Luis, coord. "Código Civil Federal Comentado: Libro Cuarto. De las obligaciones", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie: Estudios Jurídicos, núm. 266, México 2015, pp. 39-40.



76. Si el asegurado, el beneficiario o sus representantes incumplen con esta obligación, la empresa sólo responderá hasta por el monto de la pérdida original y no por la valoración del siniestro que, oportunamente, debió comunicarse (incumplimiento culposo);³⁵ pero, si el reclamo o aviso de siniestro se omitió intencionalmente, con la finalidad de impedir que se comprueben las circunstancias del siniestro oportunamente, la empresa aseguradora podrá desligarse por completo de sus obligaciones y deberá demostrar la mala fe del asegurado o beneficiario (incumplimiento doloso).³⁶

77. Para indemnizar al tomador de la póliza, la empresa podrá solicitar toda información y documentación vinculada con los hechos relacionados con el evento o siniestro para determinar las circunstancias de su realización y las consecuencias del mismo, con la finalidad de verificar la procedencia de la reclamación y, en su caso, cuantificar el monto de los daños. Al igual que en el aviso tardío, la entrega oportuna de dicha información es una obligación a cargo del asegurado o beneficiario que, de no realizarse en los plazos convenidos o legales, desligan a la empresa de sus correlativos deberes.³⁷

78. Una vez que el tomador del seguro ha realizado el reclamo o aviso y ha entregado la información que se relaciona con el siniestro, la empresa deberá dar contestación sobre la procedencia o improcedencia del crédito a su cargo en un plazo máximo de 30 días hábiles. De existir el crédito indemnizatorio, no podrá establecerse su exigibilidad hasta que haya sido reconocido por la aseguradora o comprobado en juicio; esto es, ante el evento dañoso, el asegurado, beneficiario o sus representantes podrán presentar su reclamo ante la empresa, sin necesidad de que ésta o la autoridad judicial competente reconozcan previamente dicho crédito.³⁸

79. De todo lo expuesto, es posible concluir que, una vez cumplidas las obligaciones a cargo del asegurado, beneficiario o sus representantes, la em-

³⁵ Artículos 66 y 67 LCS.

³⁶ Artículo 68 LCS.

³⁷ Artículo 69 LCS.

³⁸ Artículo 71 LCS.



presa podrá manifestarse, como primera opción, sobre la procedencia del reclamo y el pago o resarcimiento por el daño causado o, por el contrario, declarar improcedente la solicitud del crédito en favor del tomador, en cuyo caso, este podrá hacer valer los medios de defensa que estime pertinentes para obtener la indemnización que le corresponde.

80. Así, esta Primera Sala determina que, con independencia de si el pago de la indemnización se da ante la sola verificación y reclamo del siniestro por el beneficiario o asegurado a la empresa o si, inversamente, esto ocurre con motivo de una sentencia que obliga a la aseguradora a indemnizar al asegurado, lo cierto es que las obligaciones sinalagmáticas de indemnización y subrogación que surgen del siniestro no derivan del contrato de seguro ni de la sentencia que eventualmente declare la procedencia del pago a cargo de la empresa, sino de la ley.

81. Los dispositivos legales relativos establecen:

"Artículo 111. La empresa aseguradora que pague la indemnización se subrogará hasta la cantidad pagada, en todos los derechos y acciones contra terceros que por causa del daño sufrido correspondan al asegurado.

"..."

"Artículo 116. La empresa podrá adquirir los efectos salvados, siempre que abone al asegurado su valor real según estimación pericial. Podrá también reponer o reparar a satisfacción del asegurado la cosa asegurada, liberándose así de la indemnización."

82. En la doctrina se ha distinguido a la subrogación de dos maneras: convencional y legal. La primera comprende la manifestación de la voluntad del acreedor o del deudor y la segunda será cuando, sin tomar en consideración la voluntad del acreedor o la del dueño, la ley la hace funcionar.³⁹

³⁹ López Monroy, Diccionario Jurídico Mexicano, IIJ-UNAM, t. VIII (Rep-Z), México.



83. Para comprender el contenido y funcionamiento de las normas transcritas, es importante señalar que la subrogación, por regla general y en términos de la legislación federal civil, es una forma de transmisión de las obligaciones que se verifica por ministerio de ley y sin necesidad de declaración alguna de los interesados;⁴⁰ es decir, que las consecuencias de un hecho jurídico se producen instantáneamente por expresa disposición legal en la que no intervienen ni los interesados ni el órgano estatal de autoridad. Esta institución implica, entonces, un cambio en el contenido u objeto del derecho (subrogación real), o bien, un cambio en el sujeto del crédito (subrogación personal).

84. En relación con la Ley sobre el Contrato de Seguro, el daño que sufre el asegurado o beneficiario y que es causado por un tercero, debe ser indemnizado por la empresa aseguradora al dueño de la cosa o interés asegurado afectado y, en consecuencia, no será este último quien cobre al tercero causante del daño el monto relativo, ya que esto sería un enriquecimiento ilegítimo. Por esta razón, la empresa aseguradora es la que tiene el derecho legal a subrogarse hasta la cantidad indemnizada y, desde luego, a recuperarla del tercero que causó el daño.

85. La subrogación, entonces, es un derecho que corresponde a la aseguradora por "ministerio de ley", que opera cuando, ocurrido el siniestro, se indemniza o, en su defecto, se repone o repara a satisfacción del asegurado la cosa asegurada (lo que libera del monto indemnizatorio); momento a partir del cual la empresa aseguradora adquirirá los bienes dañados y, por ende, quedará como dueña de estos y podrá repetir en contra del tercero que ha causado el daño.

⁴⁰ Artículo 2058 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria a la Ley sobre el Contrato de Seguro:

[&]quot;Artículo 2,058. La subrogación se verifica por ministerio de la ley y sin necesidad de declaración alguna de los interesados:

[&]quot;I. Cuando el que es acreedor paga a otro acreedor preferente;

[&]quot;II. Cuando el que paga tiene interés jurídico en el cumplimiento de la obligación;

[&]quot;III. Cuando un heredero paga con sus bienes propios alguna deuda de la herencia;

[&]quot;IV. Cuando el que adquiere un inmueble paga a un acreedor que tiene sobre él un crédito hipotecario anterior a la adquisición."



- 86. Consecuentemente, el derecho a la subrogación surge con posterioridad al pago del siniestro o evento dañoso, oportuna y legalmente avisado, y en el que el contratante aportó los elementos de convicción y procedencia del reclamo y, por tanto, estas obligaciones bilaterales o sinalagmáticas no se sujetan al contrato de seguro correspondiente ni a la decisión jurisdiccional que determine esta situación; sino que operan el pago y luego la subrogación, en este orden, por disposición expresa de la ley.
- 87. Así, en el caso específico del contrato de seguro, las obligaciones sinalagmáticas que indican los artículos 111 y 116 nacen cuando:
- a) El asegurado o beneficiario cumplen con la obligación de hacer a cargo del asegurado o beneficiario de dar el aviso oportunamente (plazo convenido o plazo legal de 5 días naturales) a partir de que sucedió el evento dañoso o siniestro y de entregar la información y documentación que sustente la procedencia del reclamo;
- b) La empresa aseguradora realiza el pago de la indemnización o, en su caso, restituye o repara el daño, ya sea por declaración unilateral de la aseguradora o por haber sido obligada judicialmente; y,
- c) Hecho el pago, la reparación o la restitución, la empresa aseguradora adquiere los efectos salvados y se subroga en todos los derechos y acciones contra terceros que, por causa del daño sufrido, correspondan al asegurado.
- 88. De ahí que, tanto la indemnización como la subrogación en el contrato de seguro por daños operan por ministerio de ley y, desde luego, no pueden sujetarse a estipulación convencional de las partes ni a las acciones, excepciones y defensas dentro de un proceso judicial.
- 89. En primer lugar, porque la ley establece que será nula cualquier cláusula que sujete el pago a reconocimiento de la empresa o de la autoridad judicial, aun convenida por ambas partes, y, luego, porque ante disposición legal expresa, en un juicio no se determina la forma en que operará la subrogación, sino demostrar la procedencia de un reclamo mediante un litigio entablado entre el contratante y la empresa aseguradora. De ahí que la obligación de pagar la



indemnización y de no impedir por acción u omisión la subrogación en el contrato de seguro por daños operan sin necesidad de declaración de los interesados ni de órgano estatal alguno.

VII. DECISIÓN

90. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

OBLIGACIONES BILATERALES O SINALAGMÁTICAS EN EL CONTRATO DE SEGURO POR DAÑOS. LA INDEMNIZACIÓN, REPARACIÓN O REPOSICIÓN EN CASO DE SINIESTRO NO SE SUJETA A QUE EL ASEGURADO GARANTICE QUE OPERARÁ LA SUBROGACIÓN, LA CUAL OPERA POR MINISTERIO DE LEY Y NO POR DECLARACIÓN CONVENCIONAL NI JUDICIAL (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 111 Y 116 DE LA LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO).

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno de Circuito, ambos en materia civil, pero de distinto Circuito, llegaron a conclusiones distintas al determinar cuál es la fuente de obligaciones recíprocas entre el asegurado y la aseguradora cuando se reclama el cumplimiento de un contrato de seguro contra daños en términos de los artículos 111 y 116 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, y si existe un orden en el cumplimiento de estas obligaciones; es decir, si antes que la empresa aseguradora proceda al pago de la indemnización por el siniestro, el beneficiario debe ofrecer elementos con los que garantice a la empresa aseguradora que quedará subrogada en sus derechos una vez pagada la indemnización, o si por el contrario, dicha indemnización no puede condicionarse a que el asegurado garantice la subrogación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera por una parte, que la fuente de las obligaciones bilaterales de pago de indemnización y de subrogación entre el asegurado o beneficiario y la empresa aseguradora proviene de la propia Ley sobre el Contrato de Seguro, y no de la relación contractual ni de la sentencia que condene a la empresa



aseguradora al pago indemnizatorio en favor del asegurado o beneficiario y, por otra, que la indemnización, reposición o reparación del bien a causa del siniestro no puede condicionarse a que el asegurado garantice a la empresa aseguradora que quedará subrogada en sus derechos una vez que lleve a cabo cualquiera de estas acciones.

Justificación: Para comprender el auténtico significado de los artículos 111, párrafo primero, y 116 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, es necesario acudir al artículo 2058 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria a dicho ordenamiento, el cual dispone que la subrogación es una forma de transmisión de las obligaciones que se verifica por ministerio de ley y sin necesidad de declaración alguna de los interesados; es decir, que las consecuencias de un hecho jurídico se producen instantáneamente por expresa disposición legal en la que no intervienen ni los interesados ni el órgano estatal de autoridad. En la Ley sobre el Contrato de Seguro, la subrogación, entonces, es un derecho que corresponde a la aseguradora por "ministerio de ley", es decir, que opera cuando, ocurrido el siniestro, se indemniza o, en su defecto, se repone o repara a satisfacción del asegurado la cosa asegurada (lo que libera del monto indemnizatorio); momento a partir del cual la empresa aseguradora adquirirá los bienes dañados y, por ende, quedará como dueña de éstos y podrá repetir en contra del tercero que ha causado el daño y siempre que la subrogación no sea impedida por hechos u omisiones que provengan del asegurado y no se encuentre en alguno de los casos de excepción. Esto es así, porque si se parte de la buena fe contractual, no se soslaya que la empresa puede solicitar la documentación que estime necesaria para proceder al pago de la indemnización, reposición o reparación de los bienes asegurados, pero lo cierto es que la ley impide a la empresa condicionar el pago de la indemnización a que el asegurado garantice que la empresa podrá subrogarse, ya que la naturaleza del contrato de seguro es que el daño causado por terceros en perjuicio de los bienes del asegurado sea indemnizado, repuesto o reparado por la empresa al dueño de la cosa, quien, ocurrido ello, no podrá cobrar al tercero que causó el siniestro en tanto esta situación provocaría un enriquecimiento ilegítimo. Luego, el pago indemnizatorio o, en su caso, la reposición o reparación a satisfacción del asegurado de la cosa asegurada no depende de que el asegurado garantice que la empresa recuperará del tercero que causó el siniestro, la cantidad que deberá pagar a aquél por este concepto o por el costo de la reposición o reparación, sino que el derecho a subrogarse surge por el hecho de haber resarcido el daño hasta



por las cantidades efectivamente pagadas o, si fuere mayor a la suma pagada, en la proporción que les corresponda tanto a la empresa como al asegurado. Consecuentemente, el derecho a la subrogación surge con posterioridad al pago del siniestro o evento dañoso oportuna y legalmente avisado y en el que el contratante aportó los elementos de convicción y procedencia del reclamo; por tanto, estas obligaciones bilaterales o sinalagmáticas no se sujetan al contrato de seguro correspondiente ni a la decisión jurisdiccional que determine esta situación; sino que operan el pago y luego la subrogación, en este orden, por disposición expresa de la ley. Así, en el caso específico del contrato de seguro, las obligaciones sinalagmáticas que indican los artículos 111 y 116 nacen cuando: a) El asegurado o beneficiario cumple, primero, con una obligación de hacer, al dar el aviso oportunamente (plazo convenido o plazo legal de 5 días naturales) a partir de que sucedió el evento dañoso o siniestro y, luego, con una obligación de dar, al entregar la información y documentación que sustente la procedencia del reclamo; b) La empresa aseguradora realiza el pago de la indemnización o, en su caso, restituye o repara el daño, ya sea por declaración unilateral de la aseguradora o por haber sido obligada judicialmente; y, c) Hecho el pago, la reparación o la restitución, la empresa aseguradora adquiere los efectos salvados y se subroga en todos los derechos y acciones contra terceros que, por causa del daño sufrido, correspondan al asegurado como consecuencia del riesgo cubierto. De ahí que, tanto la indemnización como la subrogación en el contrato de seguro por daños operan por ministerio de ley y, desde luego, no pueden sujetarse a estipulación convencional de las partes ni a las acciones, excepciones y defensas dentro de un proceso judicial. En primer lugar, porque la ley establece que será nula cualquier cláusula que sujete el pago a reconocimiento de la empresa o de la autoridad judicial, aun convenida por ambas partes, y, luego, porque ante disposición legal expresa, en un juicio no se determina la forma en que operará la subrogación, sino demostrar la procedencia de un reclamo mediante un litigio entablado entre el contratante y la empresa aseguradora, en tanto operan en ese orden, sin necesidad de garantía, declaración de los interesados ni de órgano estatal alguno.

91. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe contradicción entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con 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 ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los tribunales correspondientes y devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen, en su oportunidad y 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, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat; en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien se reservó su derecho a formular voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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 aislada de rubro: "SEGURO, CONTRATO DE. REQUISITOS PARA LOS CUESTIONARIOS DE LAS COMPAÑÍAS ASEGURADORAS." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 71, Cuarta Parte, página 41, con número de registro digital: 241563.

La tesis aislada I.4o.C.76 C citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 1442, con número de registro digital: 178494.



La tesis de jurisprudencia PC.I.C. J/92 C (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo II, septiembre de 2019, página 847, con número de registro digital: 2020548.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

OBLIGACIONES BILATERALES O SINALAGMÁTICAS EN EL CONTRATO DE SEGURO POR DAÑOS. LA INDEMNIZACIÓN, REPARACIÓN O REPOSICIÓN EN CASO DE SINIESTRO NO SE SUJETA A QUE EL ASEGURADO GARANTICE QUE OPERARÁ LA SUBROGACIÓN, LA CUAL OPERA POR MINISTERIO DE LEY Y NO POR DECLARACIÓN CONVENCIONAL NI JUDICIAL (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 111 Y 116 DE LA LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO).

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno de Circuito, ambos en materia civil, pero de distinto Circuito, llegaron a conclusiones distintas al determinar cuál es la fuente de obligaciones recíprocas entre el asegurado y la aseguradora cuando se reclama el cumplimiento de un contrato de seguro contra daños en términos de los artículos 111 y 116 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, y si existe un orden en el cumplimiento de estas obligaciones; es decir, si antes que la empresa aseguradora proceda al pago de la indemnización por el siniestro, el beneficiario debe ofrecer elementos con los que garantice a la empresa aseguradora que quedará subrogada en sus derechos una vez pagada la indemnización, o si por el contrario, dicha indemnización no puede condicionarse a que el asegurado garantice la subrogación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera por una parte, que la fuente de las obligaciones bilaterales de pago de indemnización y de subrogación entre el asegurado o beneficiario y la empresa aseguradora proviene de la propia Ley sobre el Contrato de Seguro, y no de la relación contractual ni de la sentencia que condene a la empresa aseguradora al pago indemnizatorio en favor del asegurado o beneficiario y, por otra, que la indemnización, reposición



o reparación del bien a causa del siniestro no puede condicionarse a que el asegurado garantice a la empresa aseguradora que quedará subrogada en sus derechos una vez que lleve a cabo cualquiera de estas acciones.

Justificación: Para comprender el auténtico significado de los artículos 111, párrafo primero, y 116 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, es necesario acudir al artículo 2058 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria a dicho ordenamiento, el cual dispone que la subrogación es una forma de transmisión de las obligaciones que se verifica por ministerio de ley y sin necesidad de declaración alguna de los interesados; es decir, que las consecuencias de un hecho jurídico se producen instantáneamente por expresa disposición legal en la que no intervienen ni los interesados ni el órgano estatal de autoridad. En la Ley sobre el Contrato de Seguro, la subrogación, entonces, es un derecho que corresponde a la aseguradora por "ministerio de ley", es decir, que opera cuando, ocurrido el siniestro, se indemniza o, en su defecto, se repone o repara a satisfacción del asegurado la cosa asegurada (lo que libera del monto indemnizatorio); momento a partir del cual la empresa aseguradora adquirirá los bienes dañados y, por ende, quedará como dueña de éstos y podrá repetir en contra del tercero que ha causado el daño y siempre que la subrogación no sea impedida por hechos u omisiones que provengan del asegurado y no se encuentre en alguno de los casos de excepción. Esto es así, porque si se parte de la buena fe contractual, no se soslaya que la empresa puede solicitar la documentación que estime necesaria para proceder al pago de la indemnización, reposición o reparación de los bienes asegurados, pero lo cierto es que la ley impide a la empresa condicionar el pago de la indemnización a que el asegurado garantice que la empresa podrá subrogarse, ya que la naturaleza del contrato de seguro es que el daño causado por terceros en perjuicio de los bienes del asegurado sea indemnizado, repuesto o reparado por la empresa al dueño de la cosa, quien, ocurrido ello, no podrá cobrar al tercero que causó el siniestro en tanto esta situación provocaría un enriquecimiento ilegítimo. Luego, el pago indemnizatorio o, en su caso, la reposición o reparación a satisfacción del asegurado de la cosa asegurada no depende de que el asegurado garantice que la empresa recuperará del tercero que causó el siniestro, la cantidad que deberá pagar a aquél por este concepto o por el costo de la reposición o reparación, sino que el derecho a subro-



garse surge por el hecho de haber resarcido el daño hasta por las cantidades efectivamente pagadas o, si fuere mayor a la suma pagada, en la proporción que les corresponda tanto a la empresa como al asegurado. Consecuentemente, el derecho a la subrogación surge con posterioridad al pago del siniestro o evento dañoso oportuna y legalmente avisado y en el que el contratante aportó los elementos de convicción y procedencia del reclamo; por tanto, estas obligaciones bilaterales o sinalagmáticas no se sujetan al contrato de seguro correspondiente ni a la decisión jurisdiccional que determine esta situación; sino que operan el pago y luego la subrogación, en este orden, por disposición expresa de la ley. Así, en el caso específico del contrato de seguro, las obligaciones sinalagmáticas que indican los artículos 111 y 116 nacen cuando: a) El asegurado o beneficiario cumple, primero, con una obligación de hacer, al dar el aviso oportunamente (plazo convenido o plazo legal de 5 días naturales) a partir de que sucedió el evento dañoso o siniestro y, luego, con una obligación de dar, al entregar la información y documentación que sustente la procedencia del reclamo; b) La empresa aseguradora realiza el pago de la indemnización o, en su caso, restituye o repara el daño, ya sea por declaración unilateral de la aseguradora o por haber sido obligada judicialmente; y, c) Hecho el pago, la reparación o la restitución, la empresa aseguradora adquiere los efectos salvados y se subroga en todos los derechos y acciones contra terceros que, por causa del daño sufrido, correspondan al asegurado como consecuencia del riesgo cubierto. De ahí que, tanto la indemnización como la subrogación en el contrato de seguro por daños operan por ministerio de ley y, desde luego, no pueden sujetarse a estipulación convencional de las partes ni a las acciones, excepciones y defensas dentro de un proceso judicial. En primer lugar, porque la ley establece que será nula cualquier cláusula que sujete el pago a reconocimiento de la empresa o de la autoridad judicial, aun convenida por ambas partes, y, luego, porque ante disposición legal expresa, en un juicio no se determina la forma en que operará la subrogación, sino demostrar la procedencia de un reclamo mediante un litigio entablado entre el contratante y la empresa aseguradora, en tanto operan en ese orden, sin necesidad de garantía, declaración de los interesados ni de órgano estatal alguno.

1a./J. 56/2022 (11a.)



Contradicción de criterios 106/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito. 23 de marzo de 2022. 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 punto de contradicción. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

Tesis v/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 309/2020, en el que sostuvo que la sentencia en la que se reconoce el derecho del asegurado a recibir el pago de la indemnización no es fuente creadora de dos obligaciones recíprocas entre sí que obliga al contratante a aportar los elementos de convicción que acrediten la propiedad del bien asegurado y a alienar el bien a la aseguradora a su pago, sino que ello deriva de la relación contractual, así como de las disposiciones normativas, ya que los artículos 111 y 116 de la Ley sobre el Contrato de Seguro sujetan la subrogación de derecho a que se salven los derechos a través del pago indemnizatorio y no a la inversa. En ese sentido, el tribunal determinó que sujetar el pago indemnizatorio a que se garantice la subrogación controvierte el principio de buena fe contractual y se tendría por acreditada una excepción conforme a hechos que no han quedado demostrados en juicio; y

El sustentado por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 26/2018, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.I.C. J/92 C (10a.), de título y subtítulo: "CONTRATO DE SEGURO CONTRA ROBO O PÉRDIDA TOTAL DEL VEHÍCULO POR DAÑOS. LA EXHIBICIÓN DE LA FACTURA ORIGINAL NO CONSTITUYE UN ELEMENTO DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR ACTUALIZACIÓN DEL SINIESTRO."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, septiembre de 2019, Tomo II, página 847, con número de registro digital: 2020548.

Tesis de jurisprudencia 56/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de mayo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PERSONAS MAYORES. ELEMENTOS QUE DEBE TOMAR EN CUENTA EL ÓRGANO DE AMPARO PARA EXPEDIR DE OFICIO LAS COPIAS DE TRASLADO CONFORME A LOS ARTÍCULOS 88 Y 110 DE LA LEY DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 489/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 30 DE MARZO DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de marzo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 489/2019, suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. El problema jurídico consiste en determinar si el órgano de amparo debe expedir de oficio las copias necesarias para correr traslado a las partes cuando la promovente sea una persona mayor, 1 por pertenecer a un grupo en situación de

¹ Esta Primera Sala considera conveniente emplear el término "persona mayor" de conformidad con las definiciones establecidas en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos



vulnerabilidad o de desventaja social, o bien, si debe tomar en cuenta otros factores además de la edad

I. ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA

- Denuncia de la contradicción. Los Magistrados² integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito³ denunciaron la posible contradicción de criterios entre el criterio sustentado por el órgano jurisdiccional que integran al resolver el recurso de queja 359/2019, en el que se determinó que la simple circunstancia de ser una persona mayor no es una razón ampliamente justificada de vulnerabilidad.
- 2. La denuncia de contradicción fue presentada en contra de los criterios emitidos por dos Tribunales Colegiados del Primer Circuito:
- a) El criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, al resolver el **recurso de gueja 181/2016,** reflejado en la tesis I.7o.A.23 K (10a.), de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. SI EL QUEJOSO ES UN ADULTO MAYOR. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE EXPEDIR. DE OFICIO. LAS COPIAS RELATIVAS PARA CORRER TRASLADO A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES."
- b) El criterio del **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa**, al resolver el **recurso de queja 106/2018,** contenido en la tesis I.10o.A. 13 K (10a.), de rubro: "ADULTOS MAYORES. SU PERTENENCIA A UN GRUPO VUL-NERABLE Y EN SITUACIÓN DE DESVENTAJA SOCIAL ACTUALIZA LA HIPÓTE-SIS DEL ARTÍCULO 88, CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, PARA

Artículo 2. Definiciones

Humanos de las Personas Mayores. En específico, dicho instrumento jurídico internacional dispone lo siguiente:

[&]quot;A los efectos de la presente convención se entiende por: ...

[&]quot;'Persona mayor': Aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor."

² Por oficio número 21/2019, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante sistema electrónico el 25 de octubre de 2019.

³ Con residencia en Zapopan, Jalisco.



QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL EXPIDA OFICIOSAMENTE LAS COPIAS NO EXHIBIDAS DEL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS DEL RECURSO DE REVISIÓN QUE INTERPONGAN."

- 3. **Trámite de la denuncia.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la contradicción de tesis,⁴ requirió a las respectivas presidencias de los Tribunales Colegiados contendientes que remitieran la versión digitalizada del original, y, de ser el caso, copia certificada de las ejecutorias dictadas en los recursos de queja 181/2016 y 106/2018. Además, pidió que informaran si el criterio sustentado en dichos asuntos se encontraba aún vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado, y que una vez integrado el expediente se turnara para su estudio al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.⁵
- 4. Una vez remitidas las versiones digitalizadas de las resoluciones, se tuvo a los Tribunales Colegiados dando cumplimiento al requerimiento realizado.⁶ Finalmente, la presidenta de esta Primera Sala ordenó el envío de autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la posible contradicción de criterios entre el criterio sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** frente al criterio emitido por el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, por una parte, y frente al criterio emitido por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer

⁴ Por auto de 31 de octubre de 2019.

⁵ Cuaderno de la contradicción de tesis 489/2019, fojas 107 a 110 vuelta.

⁶ Mediante acuerdo dictado por la presidenta de la Primera Sala el 12 de diciembre de 2019.

⁷ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.



Circuito, por otra, al tratarse de una posible contradicción de criterios entre las emitidas por Tribunales Colegiados de distinto Circuito.

6. Sin embargo, debe precisarse que esta Primera Sala no es competente para resolver la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados del mismo Circuito y de la misma especialidad.⁸

⁸ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, P. I/2012 (10a.), Décima Época, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 9, registro digital: 2000331, de rubro y texto: "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



III. LEGITIMACIÓN

7. La denuncia de contradicción de criterios fue formulada por parte legítima, al ser realizada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, órgano jurisdiccional que resolvió uno de los criterios contendientes en el presente asunto.

IV. CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES

8. Con el objetivo de determinar si la denuncia de contradicción de criterios es existente, así como de verificar que su estudio es procedente, es conveniente hacer alusión a cada uno de los casos que resolvieron los tribunales contendientes, los cuales se exponen a continuación.

A. Criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja 181/2016

- 9. **Antecedentes.** Una mujer de 92 años promovió juicio de amparo indirecto en el que, esencialmente, reclamó de diversas autoridades del entonces Distrito Federal (Jefatura de Gobierno y Asamblea Legislativa), la afectación a sus derechos de propiedad y posesión con motivo de la modificación de la persona titular de la cuenta catastral del inmueble donde habita.
- 10. La Jueza del conocimiento requirió a la quejosa para que precisara si quería añadir a determinada autoridad responsable y, de ser el caso, presentara la ampliación de la demanda. En respuesta, la quejosa formuló su ampliación y la presentó junto con once copias. No obstante, la Jueza tuvo por no desahogado el requerimiento, por lo que dio por precluido su derecho para impugnar en el juicio de amparo el acto y autoridad responsable referidos en su ampliación de

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."

⁹ De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo.



demanda. En contra de esta determinación, la quejosa interpuso el recurso de queja cuya resolución es uno de los criterios contendientes en el presente asunto.

- 11. El Tribunal Colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que consideró fundado el recurso y, por tanto, ordenó a la Jueza Federal dejar insubsistente el acuerdo recurrido y dictar otro en el que proveyera sobre la admisión de la ampliación de la demanda de amparo y, en lo que interesa, ordenó correr traslado a las autoridades responsables con las copias presentadas y, en caso de que fueran insuficientes, expedirlas de oficio para estar en aptitud de integrar la litis en el juicio de amparo, conforme al artículo 110 de la ley de la materia.
- 12. **Consideraciones.** El Tribunal Colegiado del conocimiento declaró fundado el recurso interpuesto en atención a las siguientes consideraciones:
- a) Primero decide no analizar los agravios y suplir la deficiencia de la queja en favor de la quejosa, con fundamento en el artículo 79, fracción II y VI, de la Ley de Amparo, porque es una persona mayor, por lo cual merece una atención especial jurídica al tratarse de un grupo vulnerable y porque en el procedimiento de amparo se cometió una violación a la ley que la dejó sin defensa: al promover el juicio de amparo la quejosa manifestó, bajo protesta de decir verdad, que es una persona de 92 años y que reclama la afectación a sus derechos de propiedad sobre un inmueble. Dichas manifestaciones no fueron consideradas por la Jueza Federal del conocimiento porque se actualiza una violación al artículo 110 de la Ley de Amparo, 10 ya que deja sin defensa a la parte agraviada por afectar los derechos previstos en el artículo 10. de la misma ley.

¹º "Artículo 110. Con la demanda se exhibirán copias para cada una de las partes y dos para el incidente de suspensión, siempre que se pidiere y no tuviere que concederse de oficio. Esta exigencia no será necesaria en los casos que la demanda se presente en forma electrónica.

[&]quot;El órgano jurisdiccional de amparo, de oficio, mandará expedir las copias cuando el amparo se promueva por comparecencia, por vía telegráfica o por medios electrónicos, lo mismo que en asuntos del orden penal, laboral tratándose de los trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, así como los derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, así como cuando se trate de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio."



- b) Transcribe algunas de las consideraciones del amparo directo en revisión 4398/2013, 11 en el que la Primera Sala desarrolla ciertos criterios sobre la situación de especial vulnerabilidad de las personas adultas mayores: 1) los adultos mayores forman parte de un grupo vulnerable que merece especial protección por los órganos del Estado ya que su avanzada edad los coloca en una situación de dependencia familiar; 2) si bien no puede equipararse la vulnerabilidad de los menores de edad con la de las personas mayores, ambos grupos se encuentran en una "condición" de debilidad con respecto al resto de la población, en razón de lo cual las decisiones provenientes de las autoridades del Estado deben tomarse desde la perspectiva del especial interés superior de ambos grupos y 3) tal protección debe acentuarse en los procedimientos judiciales con independencia de si cuentan con el carácter de agraviados, víctimas, indiciados o sentenciados.
- c) Por tanto, cuando en una controversia judicial aparezca la intervención de una persona mayor surge la obligación irrenunciable –y sin distinciones jurídicamente injustificadas– a cargo de todas las autoridades del Estado Mexicano de llevar a cabo las medidas materiales y jurídicas necesarias que otorguen la mayor protección de tal grupo social, en apego a su especial condición de vulnerabilidad. Al respecto invoca la tesis 1a. CCXXIV/2015 (10a.), de rubro: "ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.", que derivó del amparo directo en revisión 4398/2013.
- d) A partir del contenido del artículo 110 de la Ley de Amparo, es posible determinar que el tribunal de amparo puede expedir de oficio las copias de traslado, siempre y cuando el amparo se promueva contra actos que puedan afectar intereses de quienes, por sus condiciones de pobreza o marginación, se encuentren en clara desventaja social, como sucede en el caso concreto, en el que la quejosa es una mujer de 92 años por lo que, de acuerdo con lo establecido por la ley de la materia, pertenece a un grupo social vulnerable. 12

¹¹ Resuelto por la Primera Sala en sesión de 2 de abril de 2014, por unanimidad de votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olquín.

¹² Conforme a lo señalado en el artículo 3o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores se entiende por "persona adulta mayor" a todas aquellas que cuenten con 60 años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional.



- e) Hacer efectivos los apercibimientos y, por tanto, no tener por ampliada la demanda de la quejosa, resulta contrario a los artículos 110 y 111 de la Ley de Amparo, ya que la Jueza Federal tiene la obligación de proporcionar el mayor beneficio posible a la quejosa por ser una persona mayor. Este mayor beneficio consiste en admitir la ampliación de la demanda y correr traslado de ésta a las partes con las copias exhibidas por la promovente y, si llegasen a faltar, ya sea de la demanda o de su ampliación, expedirlas de oficio, de conformidad con el artículo 110 de la ley de la materia.
- f) La Jueza no indica el número exacto de copias necesarias para tener por satisfecho el apercibimiento, aspecto que también estaba obligada a determinar para facilitar el acceso a la justicia y dar seguridad jurídica a la quejosa. No debe soslayarse el hecho de que los gobernados no siempre están correctamente asesorados por un especialista en la materia jurídica, por lo que a pesar de haber sido requeridos pudiera cometerse el error de no acompañar las copias suficientes, lo cual traería como consecuencia la imposibilidad de acceder a la justicia constitucional e invoca la jurisprudencia 1a./J. 106/2005, de rubro: "CO-PIAS PARA LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO. AL PREVENIR AL QUE-JOSO PARA QUE EXHIBA LAS FALTANTES, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE PRECISAR EL NÚMERO EXACTO DE LAS REQUERIDAS.". 13 Estas consi-

¹³ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a./J. 106/2005, Novena Época, Tomo XXII, octubre 2005, página 170, registro digital: 177046, de rubro y texto: "La sanción procesal impuesta a las partes por no exhibir las copias para el trámite del juicio de amparo consiste en tener por no interpuesta la demanda de garantías y sólo procede cuando el promovente ya fue requerido por el órgano jurisdiccional correspondiente para que exhiba las copias omitidas. Ahora bien, así como la garantía de acceso a la justicia o a la tutela jurisdiccional engendra un deber negativo para que los órganos del Estado no obstaculicen a los gobernados la posibilidad de dilucidar sus pretensiones jurídicas, dicha garantía también implica un deber positivo consistente en facilitarles el acceso a la justicia. En ese tenor, aunque pudiera pensarse que la Ley de Amparo establece claramente cuántas copias debe exhibir el promovente del juicio de garantías y, por ende, que el uso de expresiones como 'las copias omitidas', 'las copias de ley' u otras similares es suficiente para considerar correcto el requerimiento del juzgador, resulta evidente que para facilitar el acceso a la justicia y dar mayor seguridad jurídica a los gobernados, al realizar el requerimiento respectivo, el órgano jurisdiccional debe precisar el número exacto de copias o tantos que deben exhibirse para el trámite del juicio de amparo, ya sea del escrito de demanda, del que desahoga la prevención, o de ambos, pues no debe soslayarse el hecho de que quien lo promueve no siempre es abogado o está correctamente asesorado por un especialista en la materia jurídica, por lo que podría suceder que, a pesar de haber sido requerido, el promovente cometiera el error de no acompañar las copias suficientes, lo que traería como consecuencia que se tuviera por no interpuesta la demanda de amparo, con la consecuente imposibilidad de acceder a la justicia constitucional."



deraciones dieron lugar a la tesis I.7o.A.23 K (10a.), de rubro y texto siguientes:¹⁴

"DEMANDA DE AMPARO. SI EL QUEJOSO ES UN ADULTO MAYOR, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE EXPEDIR, DE OFICIO, LAS COPIAS RELATIVAS PARA CORRER TRASLADO A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES. El artículo 110, primer párrafo, de la Ley de Amparo dispone que con la demanda se exhibirán copias para cada una de las partes y dos para el incidente de suspensión; sin embargo, en su segundo acápite establece que el órgano jurisdiccional de amparo las mandará expedir, de oficio, entre otros supuestos, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces; los derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, así como tratándose de quienes, por sus condiciones de pobreza o marginación, se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio. Consideración que debe hacerse extensiva al quejoso en su calidad de adulto mayor, pues al pertenecer a un grupo social vulnerable, el Juez de amparo tiene la obligación de llevar a cabo las medidas materiales y jurídicas necesarias que atiendan a su mayor protección, en apego a su especial condición de vulnerabilidad, conforme a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, así como a los tratados internacionales que le otorgan un mayor beneficio. Consecuentemente, sin mediar requerimiento alguno, el Juez de Distrito, de oficio, debe expedir las copias necesarias de la demanda de amparo para correr traslado a las autoridades responsables, ya que el promovente, como persona de edad avanzada que pertenece a un grupo social vulnerable respecto del resto de la población, no está obligado a exhibirlas."

B. Criterio del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja 106/2018

13. **Antecedentes.** Una mujer de 67 años sufrió severos daños estructurales en su vivienda con motivo del sismo del 19 de septiembre de 2017, el cual a

¹⁴ Con número de registro digital: 2013327 y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el 9 de diciembre de 2016.



su vez causó daños al suelo y subsuelo sobre el que se encuentra construida su casa habitación. Posteriormente, aunque la mujer pudo acceder a los beneficios del Fondo de Desastres Naturales (Fonden), sostiene que no ha podido proceder a la reconstrucción del inmueble, en parte, debido a que el terreno se encuentra atravesado por una grieta de tal magnitud que existe el riesgo de que se caiga toda la construcción.

- 14. Por tal motivo, la mujer afectada promueve juicio de amparo indirecto con la pretensión de constreñir a las autoridades a permitirle el acceso a un programa de apoyo destinado a la restauración del inmueble, pues afirma que vive sola, no cuenta con recursos económicos y tiene el temor fundado de que los daños estructurales sufridos en su vivienda –actualmente en condiciones de inhabitabilidad– puedan comprometer su seguridad personal.
- 15. Al presentar su escrito de demanda, la quejosa respalda sus afirmaciones con la escritura pública del inmueble, así como con la constancia de inspección post sísmica practicada por el ingeniero adscrito a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México.
- 16. El Juez del conocimiento sobresee el juicio por considerar que la quejosa no logra demostrar que los actos impugnados causen en su perjuicio una afectación directa a su esfera de derechos. En contra, la quejosa interpone recurso de revisión y exhibe dos copias del escrito de agravios. El juzgador federal, mediante acuerdo notificado por lista, requiere a la quejosa para que exhiba dos copias más del recurso, lo cual fue desahogado por ésta un día después del vencimiento del plazo correspondiente. En consecuencia, el Juez declara precluido el derecho de la quejosa para desahogar el requerimiento y tiene por no interpuesto el recurso de revisión. Inconforme, la quejosa interpone el diverso recurso de queja, cuya resolución es uno de los criterios contendientes en el presente asunto.
- 17. El Tribunal Colegiado del conocimiento dicta sentencia en la que determina dejar insubsistente el acuerdo recurrido, ordenar la reposición del procedimiento a fin de que el Juez de Distrito expida oficiosamente las dos copias faltantes del recurso interpuesto por la quejosa y que, en consecuencia, proceda al trámite correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88, último párrafo, parte final, de la Ley de Amparo.



- 18. **Consideraciones.** Las consideraciones por las que el Tribunal Colegiado estimó fundado el recurso de queja son las que a continuación se sintetizan:
- a) El Colegiado hace referencia a las consideraciones de la Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 4398/2013, entre las cuales destaca que las personas mayores, al constituir un grupo vulnerable, merecen una especial protección por parte de los órganos del Estado, pues se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad en atención a su edad avanzada. De este asunto surgió la tesis 1a. CCXXIV/2015 (10a.), de rubro "ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.", la cual invoca el Tribunal Colegiado.
- b) Asimismo, tiene en cuenta las consideraciones sustentadas por la Primera Sala al resolver el juicio de amparo directo en revisión 3516/2013, sobre el derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa, las que dieron lugar a la tesis 1a. CXLVI/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. ALCANCE DEL ARTÍCULO 4o., PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."
- c) Para el Colegiado existen elementos suficientes para considerar que la quejosa se sitúa en un grupo vulnerable, circunstancia que puede propiciar desventaja social, por lo que se colma el supuesto normativo previsto en el artículo 88, último párrafo de la Ley de Amparo, 15 en el sentido de que el recurso debe tenerse por interpuesto cuando la persona recurrente que no haya presen-

^{15 &}quot;Artículo 88. ...

[&]quot;Cuando no se haga la transcripción a que se refiere el párrafo primero o no se exhiban las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días lo haga; si no lo hiciere se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo que se afecte al recurrente por actos restrictivos de la libertad, se trate de menores o de incapaces, o se afecten derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en lo individual, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, en los que el órgano jurisdiccional expedirá las copias correspondientes. (Énfasis añadido)



tado las copias suficientes para el trámite del juicio se encuentre, por sus condiciones de pobreza o marginación, en clara desventaja social.

- d) En el caso, la quejosa sostuvo en su escrito de demanda, bajo protesta de decir verdad, que tiene la calidad de persona mayor (67 años) –condición que se actualiza a los 60 años, conforme al artículo 3o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores— y que, por tanto, se sitúa en un grupo en situación de vulnerabilidad. Además de ello, en el sismo de 19 de septiembre de 2017 su casa habitación sufrió severos daños tanto estructurales, así como en el suelo y subsuelo, en términos del dictamen pericial exhibido con la demanda de amparo. Estas circunstancias podrían propiciar en su perjuicio condiciones de desventaja social.
- e) La pretensión de la quejosa es constreñir a las autoridades responsables a permitir el acceso a un programa de apoyo destinado a la restauración del inmueble de su propiedad, pues según lo afirma, vive sola y no cuenta con recursos económicos y existe el temor fundado de que los daños estructurales sufridos en su vivienda, actualmente en condiciones de inhabitabilidad, puedan comprometer su seguridad personal.
- f) El Tribunal Colegiado tomó en cuenta que la quejosa exhibió, en respaldo de sus afirmaciones, el testimonio de la escritura pública que ampara el título de propiedad del inmueble, para el cual pretende obtener el apoyo a que se refiere el programa de reconstrucción, la constancia de inspección post sísmica practicada por el ingeniero adscrito a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México, en donde se hizo constar el daño estructural sufrido en el inmueble de la quejosa, así como la recomendación de practicar un estudio geológico y topográfico sobre el mismo.
- g) Con base en lo expuesto, el Colegiado consideró la existencia de indicios suficientes para establecer que la quejosa se situaba en un grupo vulnerable en atención a la edad y las circunstancias particulares en que se encuentra. Refuerza su argumento con las directrices establecidas por la Primera Sala en torno a que los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su avanzada edad los coloca en muchas ocasiones, en una situación de dependencia familiar,



de manera que la discriminación y el abandono son los principales obstáculos que se deben combatir a través de la protección reforzada de sus derechos.

- h) Hace referencia a diversos derechos contenidos en los artículos 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" y el artículo 5o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, del que resalta el derecho de este grupo a recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial que los involucre.
- i) Finalmente, reitera el criterio sostenido por la Primera Sala en relación a que, en cualquier procedimiento judicial en el que una de las partes tenga la calidad de persona mayor –es decir, si tiene más de 60 años–, el juzgador debe analizar las disposiciones legales aplicables al caso en seguimiento de los principios establecidos en los ordenamientos mencionados, proporcionando el mayor beneficio que pudiera corresponder a dicha persona, de conformidad con el criterio contenido en la tesis 1a. CCXXIV/2015 (10a.), de rubro: "ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO."
- j) Las consideraciones expresadas dieron lugar a la tesis I.10o.A.13 K (10a.), de rubro y texto siguientes:16

"ADULTOS MAYORES. SU PERTENENCIA A UN GRUPO VULNERABLE Y EN SITUACIÓN DE DESVENTAJA SOCIAL ACTUALIZA LA HIPÓTESIS DEL ARTÍCULO 88, CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, PARA QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL EXPIDA OFICIOSAMENTE LAS COPIAS NO EXHIBIDAS DEL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS DEL RECURSO DE REVISIÓN QUE INTERPONGAN. Los adultos en edad avanzada constituyen un grupo vulnerable que merece una protección especial y reforzada de sus derechos por parte de los órganos del Estado, debido a que, con frecuencia, son

¹⁶ Con el número de registro digital: 2019046 y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el 25 de enero de 2019.



objeto de discriminación, maltrato y abandono, situación de desventaja social propiciada por no tenerse suficientemente en cuenta las vicisitudes asociadas al ciclo natural de vida de las personas. Dicha consideración especial se reconoce en los artículos 25, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador', así como en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. En consecuencia, su pertenencia a un grupo vulnerable y en situación de desventaja social actualiza la hipótesis del artículo 88, cuarto párrafo, de la Ley de Amparo, en lo relativo a que el órgano jurisdiccional debe expedir oficiosamente las copias del escrito de expresión de agravios del recurso de revisión interpuesto por un adulto mayor, para su distribución a cada una de las partes."

C. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 359/2019

- 19. **Antecedentes.** Una mujer, quien manifestó ser persona mayor, promovió juicio de amparo indirecto por medio del cual reclamó el artículo 105, párrafo segundo, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la negativa del pago de la suma total de los ahorros que depositó como clienta de la Sociedad Financiera Popular denominada Proyecto Coincidir, S.A. de C.V., SFP (ahora en disolución y liquidación), así como el pago parcial que se le hizo por un monto equivalente a 25 mil UDIS, en la solicitud de pago de obligaciones de folio 5192 presentada ante el fideicomiso público el 3 de julio de 2019.
- 20. El Juez de Distrito requirió a la quejosa para que, entre otras cosas, expresara si deseaba añadir como autoridad responsable a la Cámara de Senadores, en el entendido de que, de hacerlo así, tendría que exhibir diez copias más aparte de la ya presentada.
- 21. Una vez ratificada la demanda, el Juez Federal requirió nuevamente a la quejosa para que, entre otras, exhibiera diez copias más de su escrito de demanda de amparo, así como las copias necesarias de su escrito aclaratorio, para estar en posibilidad de emplazar a las autoridades responsables.



- 22. En respuesta, la quejosa dijo no querer añadir a la Cámara de Senadores como autoridad responsable en el juicio de amparo y, con respecto a la exhibición de las copias necesarias para correr traslado, insistió en que, al ser una persona mayor, requería que el juzgado expidiera de oficio las copias del escrito de demanda.
- 23. Una vez vencido el plazo sin presentar las copias, el Juez de Distrito declaró incumplido el requerimiento y, en consecuencia, tuvo por no presentada la demanda de amparo, ¹⁷ con base en las siguientes consideraciones:
- "... Luego, del escrito de cuenta se evidencia que tan sólo cumple con los puntos primero y segundo, sin que con lo anterior se advierta que haya cumplido con el último de ellos, esto es, que exhibiera diez copias de su escrito de demanda, incumpliendo con lo requerido por este Juzgado de Distrito.

"Sin que obste que la parte quejosa solicite que este Juzgado de Distrito expida de oficio las copias suficientes para correr traslado, a las partes de la presente demanda de amparo, por las razones que expone, toda vez que a criterio de este órgano jurisdiccional el promovente (sic) no encuadra supuestos de que se le puedan afectar intereses como a los menores o incapaces; los derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, así como tratándose de quienes, por sus condiciones de pobreza o marginación, se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio."

24. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de queja cuyos agravios fueron declarados ineficaces por el Tribunal Colegiado del conocimiento, por considerar que la edad avanzada de una persona, por sí sola, es insuficiente para estimar que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, lo cual sólo acontece cuando la persona mayor encuentra especiales dificultades para ejercitar sus derechos, debido a sus capacidades funcionales.

¹⁷ Mediante auto de 27 de agosto de 2019.



- 25. **Consideraciones.** Las consideraciones por las que el Tribunal Colegiado estimó **infundado** el recurso de queja son, esencialmente, las que se reseñan a continuación.
- a) El Tribunal Colegiado retoma las consideraciones sostenidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo directo en revisión 1399/2013.818) En dicha sentencia se establece que la edad de las personas puede constituir una causa para estimar que se encuentran en estado de vulnerabilidad; sin embargo, ésta por sí sola no es suficiente para estimar que las personas se encuentran en tal estado (más que tratándose de niñas, niños y adolescentes). En el caso de una persona mayor, esta situación de vulnerabilidad sólo acontece cuando la persona encuentra especiales dificultades para ejercitar sus derechos, debido a sus capacidades funcionales; de tal manera que la simple circunstancia de ser un adulto mayor no necesariamente implica que la persona se encuentre en un estado de vulnerabilidad.
- b) Estas consideraciones se encuentran en las siguientes tesis emitidas por la Primera Sala, sobre las cuales el Colegiado se apoya para declarar infundado el recurso de queja: "ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERA-BLES. INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS BÁSICAS EN LA MATERIA, ADOPTADAS EN LA DECLARACIÓN DE BRASILIA, EN LA XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA DE MARZO DE 2008, EN RELACIÓN CON EL BENEFICIO DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE, TRATÁNDOSE DE ADULTOS MAYORES." "19 y "ADULTOS MAYORES. EL ENVEJECIMIENTO NO NECESARIA-

¹⁸ Resuelto el 15 de abril de 2015, por mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra, la Ministra Olga Sánchez Cordero y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

¹⁹ Cfr. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 1a. CXXXIII/2016 (10a.), Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1103, registro digital: 2011523, de texto: "Las reglas citadas no reúnen los requisitos a que aluden los artículos 76, fracción I y 89, fracción X, de la Constitución Federal, de ahí que no constituyan propiamente un tratado internacional de carácter vinculante para quienes ejercen la función jurisdiccional; no obstante, pueden resultar una herramienta de gran utilidad para estos últimos, en virtud de que establecen diversos estándares que, fundados en el respeto que se debe dar a la dignidad de las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, favorecen que éstas tengan un efectivo acceso a la justicia; pero, ni aun tomando en consi-



MENTE CONDUCE A UN ESTADO DE VULNERABILIDAD QUE HAGA PROCE-DENTE EL BENEFICIO DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. "20

deración esas reglas, se podría llegar a la conclusión de que en todos los casos en que intervengan adultos mayores es obligatorio suplir en su favor la deficiencia de la queja, pues de acuerdo con esas reglas, si bien la edad de las personas puede constituir una causa para estimar que se encuentran en estado de vulnerabilidad, lo cierto es que la edad juega un doble papel al momento de considerar quiénes son las personas que deben considerase vulnerables, pues así como se considera que la mínima edad es determinante para actualizar la vulnerabilidad de las personas, también se considera que el envejecimiento, propio de una edad avanzada, puede colocar a las personas en ese estado; no obstante, se debe tener en consideración que en el caso de los niños, niñas y adolescentes, la edad por sí sola es suficiente para estimar que están en un estado de vulnerabilidad que debe tenerse en consideración cuando éstos acceden a la justicia, pues por su falta de madurez física y mental requieren una protección legal reforzada; sin embargo, cuando la edad opera a la inversa y provoca un envejecimiento en las personas, ello por sí solo no es suficiente para estimar que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, pues esto sólo acontece cuando la persona adulta mayor encuentra especiales dificultades en razón de sus capacidades funcionales para ejercitar sus derechos; de ahí que la simple circunstancia de ser un adulto mayor, no necesariamente implica que la persona se encuentre en un estado de vulnerabilidad.". Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

²⁰ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. CXXXIV/2016 (10a.), Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1104, registro digital: 2011524, de texto: "No se puede negar que cada vez es más amplia la gama de grupos que se ven beneficiados por esa institución, pero en esa gama no se encuentra el grupo relativo a los adultos mayores, porque el envejecimiento no necesariamente conduce a un estado de vulnerabilidad; y cuando ello acontece, es necesario advertir que la vulnerabilidad puede obedecer a diversos aspectos, como son la disminución de la capacidad motora y la disminución de la capacidad intelectual, que a su vez puede conducir a una discriminación social, familiar, laboral y económica. En ese orden de ideas, el solo hecho de manifestar que se es un adulto mayor, es insuficiente para considerar que en automático opera la suplencia de la gueja, pues ello sólo acontece cuando se demuestra que el envejecimiento que conlleva el ser un adulto mayor, ha colocado a la persona en un estado de vulnerabilidad, y que esa vulnerabilidad realmente le imposibilita acceder de forma efectiva al sistema de justicia, pues aunque es innegable el hecho de que en su gran mayoría, los adultos mayores enfrentan problemas económicos, de trabajo, seguridad social y maltrato, y que ello los coloca en desventaja respecto del resto de la población, lo cual ha llevado a considerar que los adultos mayores son vulnerables porque en un alto porcentaje son sujetos de desempleo o de condiciones de trabajo precarias y sufren, muy frecuentemente, carencias económicas y de seguridad social, lo que los convierte en personas dependientes y víctimas de un comportamiento adverso social hacia ellos; y que debido a esa vulnerabilidad merecen una especial protección, lo cual incluso se ve robustecido por el hecho de que los instrumentos internacionales y los regímenes jurídicos modernos han venido marcando una línea de protección especial a los adultos mayores, con el objeto de procurarles mejores condiciones en el entramado social, lo que pretende lograrse garantizándoles el derecho a: i) un estándar de vida adecuado, incluyendo alimentación, vivienda y vestimenta; ii) seguro social, asistencia y protección; iii) no discriminación en tratándose de empleo, acceso a vivienda, cuidado de la salud y servicios sociales; iv) servicios de salud; v) ser tratado con dignidad; vi) protección ante el rechazo o el abuso mental; vii) participar en los espacios sociales, económicos, políticos y culturales; y viii) participar



- c) En el caso concreto, el tribunal menciona que la quejosa únicamente manifestó en su demanda de amparo ser una persona mayor, pero no acreditó ubicarse en un estado de vulnerabilidad, pues el simple hecho de ser una persona mayor es insuficiente para estimar que se encuentra en dicho estado. Para ello, debió exponer las razones por las que se encontró en especiales dificultades, debido a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos, por lo que, al no hacerlo así, la simple circunstancia de ser una persona mayor no resulta ser una razón ampliamente justificada.
- d) Por tanto, considera ineficaces los argumentos de la quejosa, ya que no demostró encontrarse en especiales dificultades con motivo de sus capacidades funcionales para ejercitar sus derechos y, por ende, no acreditó encontrarse en un estado de vulnerabilidad; máxime que la precariedad económica que alega no fue algo que hiciera valer ante el juzgador federal, por lo que, al resultar novedosa, es inatendible en ese momento procesal.
- e) Por último, el tribunal de amparo sostiene que, con fundamento en las tesis 1a. CXXXIII/2016 (10a.) y 1a. CXXXIV/2016 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [previamente citadas en el inciso b], no comparte las tesis invocadas por la quejosa I.7o.A.23 K (10a.) y I.10o.A.13 K, citadas en los párrafos 13 y 22 de la presente resolución.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

26. Una vez expuestas las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe o no la contradicción de criterios denunciada. Para dilucidar lo anterior, es preciso analizar si los Tribunales Colegiados contendien-

enteramente en la toma de decisiones concernientes a su bienestar; se debe dejar en claro que la protección especial que se busca, debe ser a partir de un modelo social, en el que se tome conciencia de que la vulnerabilidad en que pueden encontrarse los adultos mayores, en su gran mayoría, obedece a las propias barreras que la organización social genera al no atender de manera adecuada la situación en que se encuentran; sin embargo, ello no conduce a considerar que por el simple hecho de ser un adulto mayor debe operar en su beneficio la suplencia de la queja, pues no todos los adultos mayores son vulnerables y la vulnerabilidad a que pueden enfrentarse, en especial desde el ámbito social, puede ser muy variada; de ahí que no basta con alegar que se es un adulto mayor para opere la suplencia de la queja.".Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.



tes, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, realmente sostuvieron tesis contradictorias; entendiéndose por tesis el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que configura la existencia de una contradicción es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo advacentes.²¹

27. La finalidad de una contradicción de tesis es proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional. Para determinar si existe la contradicción de tesis es necesario atender a las consideraciones y razonamientos contenidos en las ejecutorias de los Tribunales Colegiados contendientes que fueron referidas en el apartado anterior.

28. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos. Por 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 de éste.

²¹ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, P./J. 72/2010, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su



29. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:²²

decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

²² Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 1a./J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, de rubro y texto siguiente: "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



- 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.
- 30. Expuesto lo anterior, como se adelantó, esta Suprema Corte considera que en el caso concreto se cumplieron a cabalidad las condiciones para la existencia de la contradicción. En primer lugar, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para decidir si, en un juicio de amparo, el hecho de que la parte quejosa sea una persona mayor es razón suficiente para que el órgano jurisdiccional de amparo esté obligado a expedir de oficio las copias para correr el traslado correspondiente al trámite de que se trate, en

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."



atención a la situación de vulnerabilidad que podría presentar con motivo de su edad.

- 31. Entonces, el primer requisito ya mencionado, esto es, ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método se cumple en el presente asunto, porque los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos que se sometieron a su jurisdicción se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.
- 32. En efecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito²³ consideró que la calidad de persona mayor por sí sola no es motivo suficiente para estimar que se encuentra en una situación de vulnerabilidad y por tal razón el órgano judicial de amparo no está obligado a expedir de oficio las copias de traslado cuando una persona mayor se lo solicite por ese solo motivo. Para dicho tribunal, la situación de vulnerabilidad sólo acontece cuando la persona mayor acredita encontrar especiales dificultades para ejercer sus derechos con motivo de sus capacidades funcionales y no como mero efecto de la edad que tiene. Este tribunal partió de las consideraciones emitidas por la Primera Sala en el amparo directo en revisión 1399/2013.²⁴
- 33. Por tanto, se advierte que dicho tribunal sí realizó un ejercicio interpretativo para alcanzar la decisión adoptada: con base en las tesis aisladas mencionadas, estimó que la quejosa, pese a ser una persona mayor, debía acreditar o exponer las razones por las que encontró especiales dificultades, a causa de sus capacidades funcionales, para exhibir las copias de traslado requeridas por

²³ Al resolver el recurso de queja 359/2019.

²⁴ Asunto del cual derivaron los siguientes criterios: Tesis 1a. CXXXIII/2016 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES. INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS BÁSICAS EN LA MATERIA, ADOPTADAS EN LA DECLARACIÓN DE BRASILIA, EN LA XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA DE MARZO DE 2008, EN RELACIÓN CON EL BENEFICIO DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE, TRATÁNDOSE DE ADULTOS MAYORES." y la tesis 1a. CXXXIV/2016 (10a.), de rubro: "ADULTOS MAYORES. EL ENVEJECIMIENTO NO NECESARIAMENTE CONDUCE A UN ESTADO DE VULNERABILIDAD QUE HAGA PROCEDENTE EL BENEFICIO DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE."



el juzgador federal, por lo que, al no hacerlo así, la simple circunstancia de ser una persona mayor no resulta ser una razón ampliamente justificada para que el órgano de amparo esté obligado a expedir dichas copias de manera oficiosa.

- 34. Por otra parte, para el **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,**²⁵ debido a que la quejosa manifestó, bajo protesta de decir verdad, tener la edad de 67 años, entonces debe considerarse que forma parte un grupo en situación de vulnerabilidad, conforme al artículo 3o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. En su razonamiento señala que **la situación de vulnerabilidad no sólo deriva de su edad, sino también del hecho de que su casa habitación sufrió severos daños estructurales** (en suelo y en subsuelo) con motivo del sismo del 19 de septiembre de 2017. Por tanto, consideró que, en el caso concreto, **existían elementos suficientes para estimar que la quejosa se sitúa en un grupo en situación de vulnerabilidad en atención a su edad y a sus circunstancias particulares.** Para alcanzar dicha solución, el Tribunal Colegiado interpretó el criterio contenido en diversas tesis aisladas de la Primera Sala.²⁶
- 35. Finalmente, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ²⁷ luego de suplir la deficiencia de la queja por tratarse de una persona mayor, de 92 años, determinó –en lo que interesa– que el órgano jurisdiccional de amparo tenía la obligación de admitir la ampliación de demanda de la quejosa y, de ser necesario, expedir de oficio las copias para correr traslado, en atención a lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Amparo.
- 36. Para llegar a dicha conclusión, el Tribunal Colegiado considera –con base en el criterio de la tesis 1a. CCXXIV/2015 (10a.), de rubro: "ADULTOS MA-

²⁵ Al resolver el recurso de queja 106/2018.

²⁶ Tesis 1a. CCXXIV/2015 (10a.), de rubro: "ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO." y la tesis CXXXIII/2016 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES. INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS BÁSICAS EN LA MATERIA, ADOPTADAS EN LA DECLARACIÓN DE BRASILIA, EN LA XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA DE MARZO DE 2008, EN RELACIÓN CON EL BENEFICIO DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE, TRATÁNDOSE DE ADULTOS MAYORES."

²⁷ Al resolver el recurso de queja 181/2016.



YORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO."— que las personas mayores forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad, pues su avanzada edad los coloca en situación de dependencia familiar. De ahí que, cuando en un asunto esté involucrada una persona mayor, surge la obligación irrenunciable de llevar a cabo las medidas materiales y jurídicas necesarias que atiendan a la mayor protección de tal grupo social, en apego a su especial condición de vulnerabilidad.

- 37. Desde la óptica de dicho tribunal sólo así se logra dar eficacia a los postulados del artículo 1o. constitucional; esto es, que las normas relativas a los derechos humanos tienen que interpretarse de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.
- 38. De lo reseñado hasta aquí se advierte que el presente asunto efectivamente cumple con el primer requisito necesario para la existencia de una contradicción de tesis, ya que los Tribunales Colegiados en contienda, para resolver los casos que tuvieron ante sí, llevaron a cabo su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo. Incluso, las resoluciones de los Tribunales del Primer Circuito dieron lugar a la emisión de tesis.
- 39. Esta Primera Sala considera que el **segundo requisito** también se encuentra debidamente cumplido, ya que, del estudio de las sentencias que se denunciaron como contradictorias, se advierte que los tribunales llegaron a una solución diferente en torno al mismo problema, esto es, <u>qué elementos deben tenerse presentes para considerar que una persona mayor involucrada en un juicio de amparo se encuentra en un estado de vulnerabilidad o de desventaja social y que, por tal motivo, el órgano jurisdiccional deba expedir de oficio las copias necesarias para correr traslado a las partes en el trámite correspondiente.</u>
- 40. El **Séptimo** y el **Décimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito**, efectivamente atendieron a la edad de las quejosas (67 años y 92 años) para considerar que se encontraban en una situación de desventaja social. Pero también tuvieron presentes las circunstancias particulares



manifestadas por las quejosas (en un caso, la afectación de vivienda por daños generados por el sismo del 19 de septiembre de 2017 y, en el otro, la afectación a los derechos de propiedad de su casa habitación) para tener por acreditada dicha situación de desventaja, y, en virtud de esto, ordenar la expedición de oficio de las copias para correr traslado a las partes, conforme a los artículos 110 (demanda de amparo) y 88 (recurso de revisión) de la Ley de Amparo, así como la procedencia de la suplencia de la queja, conforme al artículo 79 de la misma ley.

- 41. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, si bien tomó en cuenta la manifestación de la quejosa relativa a que es una persona mayor, concluyó que la edad avanzada de una persona no es *per se* un motivo suficiente para estimar que ésta se encuentra en una situación de vulnerabilidad y que, por tal razón, el órgano de amparo deba expedir de oficio las copias de traslado de manera oficiosa. En otras palabras, el tribunal determinó que la mera afirmación de ser una persona mayor no es motivo suficiente para estimar que se encuentra en un estado de vulnerabilidad, pues para ello era necesario que la quejosa expusiera las razones por las que se encuentra en especiales dificultades para ejercer sus derechos.
- 42. Por tanto, el presente asunto satisface el segundo requisito necesario para considerar que existe la contradicción de tesis denunciada, ya que, aunque puede decirse –en términos generales– que los tribunales contendientes coinciden en que, aunque las personas mayores forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad, ello no necesariamente implica que toda persona mayor se encuentra en dicha situación –conforme a los diversos criterios emitidos por la Primera Sala–.
- 43. Lo importante es que los Tribunales Colegiados del Primer Circuito atendieron, además de la edad, a otros aspectos manifestados por la parte quejosa y a circunstancias particulares del caso, para estimar que era procedente la expedición de oficio de las copias necesarias para correr traslado a las partes, sin desplazar a la quejosa la acreditación de su situación de vulnerabilidad; mientras que el Tribunal Colegiado del Tercer Circuito sólo atendió a la edad para alcanzar su decisión de declarar infundado el recurso interpuesto por la quejosa en contra de la negativa y en sus consideraciones desplazó hacia la



persona mayor la obligación de exponer las razones por las que se encontraba en especiales dificultades para ejercer sus derechos.

- 44. Es pertinente precisar que si en algún momento podría pensarse que no existe contradicción de tesis entre el **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** y el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, dado que ninguno consideró que la quejosa estaba en un estado de vulnerabilidad únicamente en virtud de su edad, lo cierto es que sí existe discrepancia en la forma en la que realizaron sus respectivos ejercicios interpretativos, lo cual condujo a que tuvieran presentes distintos aspectos relevantes para la resolución del caso concreto.
- 45. De una lectura atenta de las consideraciones del **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, se advierte que tomó en cuenta, aparte de la edad, otras circunstancias para estimar que la quejosa efectivamente se encontraba en una situación de vulnerabilidad y que, por tanto, se actualizaba el supuesto de *desventaja social* previsto en la Ley de Amparo, por lo que procedía la expedición de oficio de las copias necesarias para correr traslado a las partes del juicio. Mientras que el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** sólo tuvo presente la edad por parte de la quejosa para considerar que no procedía la expedición de oficio de dichas copias por parte del Juzgado de Distrito. Por lo que, se insiste, los tribunales realizaron ejercicios interpretativos discrepantes.
- 46. Ahora bien, en cuanto al **tercer requisito**, esta Suprema Corte 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.
- 47. Situación que también se advierte en el caso, pues los criterios sustentados pudieran dar lugar a responder el siguiente cuestionamiento: <u>cuando en un juicio de amparo se encuentre involucrada una persona mayor ¿qué elementos debe tener presente el órgano jurisdiccional de amparo para expedir de oficio las copias necesarias y correr traslado a las partes?</u>



VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

48. Precisada así la existencia de la contradicción de tesis y el punto a dilucidar, esta Primera Sala considera que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio siguiente: si bien la calidad de persona mayor de quien promueve un juicio de amparo no es una característica que necesariamente implique un estado de vulnerabilidad, sí es una particularidad que en la gran mayoría de los casos conlleva dicho estado, por lo que el tribunal de amparo que conozca del asunto debe verificar, bajo una protección reforzada, si la persona quejosa efectivamente se encuentra en una situación de desventaja social y, de ser el caso, debe expedir de oficio las copias de traslado que amerite el trámite correspondiente.

49. Ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia que las personas mayores constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad por lo que merecen una especial protección de sus derechos por parte de los órganos del Estado.²⁸ No obstante, también esta Corte ha sostenido que el solo hecho de ser una persona mayor no conduce necesariamente a determinar que en todos los casos deba suplirse la deficiencia de la queja.

²⁸ Cfr. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 1a. CCXXIV/2015 (10a.), Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, página 573, registro digital: 2009452, de rubro y texto: "ADULTOS MAYO-RES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO. Del contenido de los artículos 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; así como del artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 'Protocolo de San Salvador', se desprende la especial protección de los derechos de las personas mayores. Por su parte, las declaraciones y compromisos internacionales como los Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991 en la resolución 46/91; la Declaración sobre los Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1992 o los debates y conclusiones en foros como la Asamblea Mundial del Envejecimiento en Viena en 1982, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993 (de la que emanó la Declaración citada), la Conferencia Mundial sobre Población de El Cairo en 1994, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995, Ilevan a concluir que los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su avanzada edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso abandono. Lo anterior no implica, sin embargo, que en todos los casos en los que intervengan deba suplirse la deficiencia de la queja." Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.



- 50. Al respecto, es necesario tener presente lo resuelto por esta Primera Sala en diversos asuntos en los cuales se han abordado los derechos de las personas mayores, ya que, sin duda, este constituye un nuevo campo del derecho al que se ha denominado *derecho geriátrico*²⁹ el cual necesita ser desarrollado y delimitado por esta Suprema Corte, tanto en una dimensión sustantiva, como en su dimensión procesal. Máxime si se toma en cuenta que, de acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la población mundial está envejeciendo a tasas aceleradas, por lo que se espera que en 2050 se duplique el número de personas mayores de 60 años y que en 2100 incluso se triplique la cifra.³⁰
- 51. Al resolver la **contradicción de tesis 19/2008-PS,**³¹ la Primera Sala ha señalado que las personas mayores son frecuentemente discriminadas, despreciadas, abandonadas y, en ocasiones, incluso maltratadas, por una ciudadanía que no tiene suficientemente en cuenta las vicisitudes asociadas al ciclo de vida de las personas. Asimismo, ha dicho que actualmente el hecho de sobrepasar los 35 años plantea, a la mayoría de las personas, problemas asociados con la pérdida de productividad laboral y con la consiguiente pérdida de fuentes de subsistencia.³²
- 52. En el **amparo directo en revisión 4398/2013,**³³ la Primera Sala ha sostenido que, del contenido de los artículos 25.1 de la Declaración Universal de

²⁹ Pérez Cázares, Martín Eduardo. (2019). *El acceso a la justicia de las personas adultas mayores*. El Nuevo Derecho Procesal Geriátrico. Marzo, 2020, de Trayectorias Humanas Transcontinentales Recuperado del sitio web: http://www.unilim.fr/trahs/1409&file=1

³⁰ Véanse los resultados del informe "Perspectivas de la población mundial 2019", consultables en el sitio web: https://www.un.org/es/sections/issues-depth/ageing/index.html

³¹ Resuelta el 11 de junio de 2008, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando Casasola Mendoza.

³² En dicho asunto, se mencionó que los datos públicos con respecto a la situación de las personas adultas mayores indican que en el año 2004 sólo el 18.3% de los ciudadanos entre 60 y 64 años de edad contaban con algún tipo de pensión, mientras que este porcentaje es de 49.5% para aquellos que tenían 65 años o más; que en el año 2000 en México el 10.78% de las personas de 60 años o más tenían una discapacidad; que sólo el 26.33% de adultos mayores se encontraba empleado y que, entre ellos, el 51.07% lo hacía por su cuenta y el 7.34% no recibía un pago por su trabajo. También se señaló que en el 2000 el 26.14% de adultos mayores en México no recibía ingresos, el 10.18% recibía hasta el cincuenta por ciento de un salario mínimo, el 14.94% más del cincuenta por ciento de un salario mínimo, el 25.49% recibía entre uno y dos salarios mínimos, el 9.52% entre dos y tres y sólo el 3.16% percibía más de diez salarios mínimos.

Resuelto en sesión de 2 de abril de 2014, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.



los Derechos Humanos y 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo San Salvador", se desprende la especial protección de los derechos de las personas adultas mayores. A partir de dichos artículos, así como de diversas declaraciones y compromisos internacionales, la Sala ha concluido que las personas mayores constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su avanzada edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso abandono. Asimismo, ha expresado que el hecho de que pertenezcan a un grupo en situación de vulnerabilidad no implica, sin más, que en todos los casos en los que intervengan deba suplirse la deficiencia de la queja.

53. Conforme al artículo 1o. constitucional, todas las personas gozan de los derechos reconocidos por la propia Constitución. Tal reconocimiento implica, por un lado, que cualquier negación de derechos con base en la categoría de edad se presume inconstitucional y, por otro, que se justifica la protección reforzada de los derechos tanto de personas menores de edad como de personas mayores, pues, si bien no pueden equipararse sus situaciones, ambos se encuentran en una situación de debilidad respecto al resto de la población.³⁴

54. La Primera Sala ya ha señalado también que, si en el procedimiento judicial alguna de las partes tiene la categoría de persona mayor, es decir, si tiene más de 60 años, el juzgador debe analizar las disposiciones legales aplicables al caso en seguimiento de los principios establecidos en los diversos instrumentos internacionales y en el ámbito interno, proporcionando el mayor

³⁴ Igualmente, la Primera Sala ha hecho referencia a algunas estadísticas del INEGI relevantes en el tema: en el cuarto trimestre del 2010, el 20% de las personas de más de 60 años se encontraban en un nivel socioeconómico bajo y un 46% se encontraban en un nivel medio bajo. Asimismo, dicho organismo indica que, en el cuarto trimestre del 2010, sólo el 31% de los adultos mayores se encontraban ocupados, en cambio el 69% de las personas entre 30 y 39 años se encontraba ocupada; lo más preocupante es que de la población ocupada, el 24% de los adultos mayores ganaba hasta un salario mínimo y el 15% no obtenía remuneración alguna. De esta forma, el 39% de las personas de 60 años o más obtenían menos de 2 salarios mínimos mensualmente. En cambio, sólo el 15% de las personas ocupadas entre 30 y 49 años obtienen menos de 2 salarios mínimos. De ahí, que esta Sala ha hecho notar que obtener una ocupación es más difícil para las personas adultas mayores y que aquellas que lo logran tienen ingresos sensiblemente menores al resto de la población.



beneficio que pudiera corresponder a la persona mayor. Con base en estas consideraciones esta Sala ha concluido que las personas mayores constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su avanzada edad los coloca en muchas ocasiones, en una situación de dependencia familiar. En efecto, la discriminación y el abandono son los principales obstáculos que se deben combatir a través de la protección reforzada de sus derechos.

- 55. Posteriormente, al resolver el **amparo directo en revisión 1399/2013**,³⁵ esta Primera Sala ha expresado que el solo hecho de manifestar ser una persona mayor es insuficiente para considerar que opera automáticamente la suplencia de la queja en su beneficio, pues ello sólo acontece cuando ésta demuestra que el envejecimiento la ha colocado en un estado de vulnerabilidad que realmente le imposibilita acceder de forma efectiva al sistema de justicia.
- 56. En las Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables, adoptadas en la Declaración de Brasilia, ³⁶ se ha hecho énfasis en que la edad juega un doble papel al momento de determinar quiénes son las personas que deben considerase vulnerables, pues así como se considera que la mínima edad es determinante para actualizar la vulnerabilidad de las personas también se considera que el envejecimiento, propio de una edad avanzada, también puede colocar a las personas en estado de vulnerabilidad.
- 57. En el caso de las niñas, niños y adolescentes, la edad por sí sola se considera suficiente para estimar que se encuentran en un estado de vulnerabilidad que debe tenerse en cuenta cuando acceden a la justicia. No obstante, esta Sala ha observado que, de conformidad con las mencionadas reglas (regla número 6),³⁷ cuando la edad provoca el envejecimiento en las personas, ésta

³⁵ En sesión de 15 de abril de 2015, por mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra, la Ministra Olga Sánchez Cordero y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

³⁶ En la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana de marzo de 2008.

³⁷ (6) El envejecimiento también puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor encuentre especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia.



por sí sola no es suficiente para estimar que esas personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad, lo cual sólo sucede cuando la persona mayor encuentra especiales dificultades, debido a sus capacidades funcionales, para ejercitar sus derechos.

- 58. Sobre este punto, la Primera Sala ha expresado que la vulnerabilidad puede obedecer a diversos aspectos, como son la disminución de la capacidad motora y la disminución de la capacidad intelectual, que a su vez puede conducir a una discriminación social, familiar, laboral y económica. Asimismo, el hecho innegable de que las personas mayores, en su gran mayoría, enfrentan problemas económicos, de trabajo, de seguridad social y de maltrato, lo cual les coloca en desventaja respecto del resto de la población. Por ello, se ha considerado que este grupo poblacional es vulnerable porque un alto porcentaje de estas personas son sujetas a desempleo o a condiciones precarias de trabajo, de carencias económicas, de seguridad social, entre otras, lo que comúnmente les convierte en personas dependientes y víctimas de un comportamiento social adverso hacia ellas, razones todas por las que resulta necesaria una especial protección estatal.
- 59. En esa línea argumentativa, esta Sala ha considerado que la protección debe ser a partir de un modelo social en el que se tome conciencia de que la vulnerabilidad en que pueden encontrarse las personas mayores, en su gran mayoría, obedece a las propias barreras que la organización social produce. Sin embargo, esto no conduce a considerar que por el simple hecho de ser una persona mayor debe operar en su beneficio la suplencia de la queja, pues no todas las personas mayores se encuentran materialmente en una situación de vulnerabilidad y, además, la vulnerabilidad a que pueden enfrentarse, en especial desde el ámbito social, puede ser muy variada.
- 60. Dichas consideraciones se encuentran contenidas en diversas tesis emitidas por la Primera Sala: "ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES. INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS BÁSICAS EN LA MATERIA, ADOPTADAS EN LA DECLARACIÓN DE BRASILIA, EN LA XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA DE MARZO DE 2008, EN RELACIÓN CON EL BENEFICIO DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE, TRATÁNDOSE DE



ADULTOS MAYORES. "38 y "ADULTOS MAYORES. EL ENVEJECIMIENTO NO NECESARIAMENTE CONDUCE A UN ESTADO DE VULNERABILIDAD QUE HAGA PROCEDENTE EL BENEFICIO DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE."39

38 Cfr. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 1a. CXXXIII/2016 (10a.), Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1103, registro digital: 2011523, de texto: "Las reglas citadas no reúnen los requisitos a que aluden los artículos 76, fracción I y 89, fracción X, de la Constitución Federal, de ahí que no constituyan propiamente un tratado internacional de carácter vinculante para quienes ejercen la función jurisdiccional; no obstante, pueden resultar una herramienta de gran utilidad para estos últimos, en virtud de que establecen diversos estándares que, fundados en el respeto que se debe dar a la dignidad de las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, favorecen que éstas tengan un efectivo acceso a la justicia; pero, ni aun tomando en consideración esas reglas, se podría llegar a la conclusión de que en todos los casos en que intervengan adultos mayores es obligatorio suplir en su favor la deficiencia de la queja, pues de acuerdo con esas reglas, si bien la edad de las personas puede constituir una causa para estimar que se encuentran en estado de vulnerabilidad, lo cierto es que la edad juega un doble papel al momento de considerar quiénes son las personas que deben considerase vulnerables, pues así como se considera que la mínima edad es determinante para actualizar la vulnerabilidad de las personas, también se considera que el envejecimiento, propio de una edad avanzada, puede colocar a las personas en ese estado; no obstante, se debe tener en consideración que en el caso de los niños, niñas y adolescentes, la edad por sí sola es suficiente para estimar que están en un estado de vulnerabilidad que debe tenerse en consideración cuando éstos acceden a la justicia, pues por su falta de madurez física y mental requieren una protección legal reforzada; sin embargo, cuando la edad opera a la inversa y provoca un envejecimiento en las personas, ello por sí solo no es suficiente para estimar que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, pues esto sólo acontece cuando la persona adulta mayor encuentra especiales dificultades en razón de sus capacidades funcionales para ejercitar sus derechos; de ahí que la simple circunstancia de ser un adulto mayor, no necesariamente implica que la persona se encuentre en un estado de vulnerabilidad.". Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

³⁹ Cfr. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 1a. CXXXIV/2016 (10a.), Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1104, registro digital: 2011524, de texto: "No se puede negar que cada vez es más amplia la gama de grupos que se ven beneficiados por esa institución, pero en esa gama no se encuentra el grupo relativo a los adultos mayores, porque el envejecimiento no necesariamente conduce a un estado de vulnerabilidad; y cuando ello acontece, es necesario advertir que la vulnerabilidad puede obedecer a diversos aspectos, como son la disminución de la capacidad motora y la disminución de la capacidad intelectual, que a su vez puede conducir a una discriminación social, familiar, laboral y económica. En ese orden de ideas, el solo hecho de manifestar que se es un adulto mayor, es insuficiente para considerar que en automático opera la suplencia de la queja, pues ello sólo acontece cuando se demuestra que el envejecimiento que conlleva el ser un adulto mayor, ha colocado a la persona en un estado de vulnerabilidad, y que esa vulnerabilidad realmente le imposibilita acceder de forma efectiva al sistema de justicia, pues aunque es innegable el hecho de que en su gran mayoría, los adultos mayores enfrentan problemas económicos, de trabajo, seguridad social y maltrato, y que ello los coloca en desventaja respecto del resto de la población, lo cual ha llevado a considerar que los adultos mayores son vulnerables porque en



61. Posteriormente, en el **amparo directo en revisión 1672/2014,**⁴⁰ la Primera Sala ha realizado una revisión del estándar normativo de la protección especial a las personas mayores; esto es, ha establecido el contenido y alcance de la protección especial a este grupo poblacional prevista en nuestro marco normativo. Al momento de la resolución del caso no existía un instrumento internacional o regional específico sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, sino que son muchos los instrumentos que incorporan disposiciones reconociendo expresa o implícitamente sus derechos sin que estén unificados en un cuerpo normativo, a diferencia de lo que ocurre con otros grupos sociales, por ejemplo, mujeres, niños y, más recientemente, personas con discapacidad.

62. Esta dispersión normativa se ha atribuido a que el contexto en el que los tratados internacionales en cuestión fueron elaborados no estaba marcado aún por el cambio demográfico que vivimos al día de hoy, en donde el número

un alto porcentaje son sujetos de desempleo o de condiciones de trabajo precarias y sufren, muy frecuentemente, carencias económicas y de seguridad social, lo que los convierte en personas dependientes y víctimas de un comportamiento adverso social hacia ellos; y que debido a esa vulnerabilidad merecen una especial protección, lo cual incluso se ve robustecido por el hecho de que los instrumentos internacionales y los regímenes jurídicos modernos han venido marcando una línea de protección especial a los adultos mayores, con el objeto de procurarles mejores condiciones en el entramado social, lo que pretende lograrse garantizándoles el derecho a: i) un estándar de vida adecuado, incluyendo alimentación, vivienda y vestimenta; ii) seguro social, asistencia y protección; iii) no discriminación en tratándose de empleo, acceso a vivienda, cuidado de la salud y servicios sociales; iv) servicios de salud; v) ser tratado con dignidad; vi) protección ante el rechazo o el abuso mental; vii) participar en los espacios sociales, económicos, políticos y culturales; y viii) participar enteramente en la toma de decisiones concernientes a su bienestar; se debe dejar en claro que la protección especial que se busca, debe ser a partir de un modelo social, en el que se tome conciencia de que la vulnerabilidad en que pueden encontrarse los adultos mayores, en su gran mayoría, obedece a las propias barreras que la organización social genera al no atender de manera adecuada la situación en que se encuentran; sin embargo, ello no conduce a considerar que por el simple hecho de ser un adulto mayor debe operar en su beneficio la suplencia de la queja, pues no todos los adultos mayores son vulnerables y la vulnerabilidad a que pueden enfrentarse, en especial desde el ámbito social, puede ser muy variada; de ahí que no basta con alegar que se es un adulto mayor para opere la suplencia de la queja.". Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

⁴⁰ Resuelto en sesión de 15 de abril de 2015 por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros Olga María del Carmen Sánchez Cordero, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.



total de personas mayores de sesenta años supera los setecientos millones en la población mundial.⁴¹ Ha sido primordialmente a través de la interpretación realizada por los órganos de control de dichos instrumentos que ha evolucionado y se ha enriquecido el consenso normativo sobre la protección de personas adultas mayores.⁴²

63. Conforme a lo expresado por esta Primera Sala, la más alta expresión de los contenidos normativos mínimos de los derechos de las personas mayores a nivel internacional en el sistema universal está en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, aprobados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1991, mediante la resolución 46/91. Concebidos como el marco de acción para la integración de un enfoque de derechos humanos en las políticas nacionales e internacionales sobre el envejecimiento, dichos principios se agrupan en cinco categorías principales: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad. Es precisamente en la categoría de «cuidados» en donde se establece que "las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado". 43

También, en dicho precedente se resalta que el primer tratado internacional en el marco de Naciones Unidas en afirmar explícitamente a la edad como factor de discriminación fue la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Le siguió la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que incluyó específicamente el derecho al "acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad" (artículo 13) y la protección frente a "cualquier forma de explotación, violencia y abuso ... ten[iendo] en cuenta la edad, el género y la discapacidad" (artículo 16).

En lo que interesa, la Recomendación General No. 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el cual, atendiendo a las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres de edad, se reconocen específicamente sus derechos a la información, acceso a la justicia y servicios jurídicos, así como las obligaciones de los Estados Partes en materia de combate a estereotipos, violencia, participación en la vida pública, educación, trabajo y salud, entre otros.

⁴¹ Naciones Unidas, 2009.

⁴² En el mismo precedente se ha precisado que la primera referencia normativa a las personas mayores como un grupo que requiere una especial protección se encuentra en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta disposición prevé su amparo, aunque de forma indirecta y limitada a través de la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado. De manera similar, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece "el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social", en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones durante la ancianidad.

⁴³ Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas



64. Por su parte, en el sistema interamericano la máxima referencia es el artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

"Independencia

- "1. Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.
- "2. Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos.
- "3. Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida deiarán de desempeñar actividades laborales.
- "4. Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados.
- "5. Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio.
- "6. Las personas de edad deberán poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

"Participación

- "7. Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes.
- "8. Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.
- "9. Las personas de edad deberán poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.

"Cuidados

- "10. Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad.
- "11. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como aprevenir o retrasar la aparición de la enfermedad.
- "12. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.
- "13. Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.
- "14. Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto a su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de vida.

"Autorrealización

- "15. Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.
- "16. Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

"Dignidad



Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador):⁴⁴

"Artículo 17. Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

"a. Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;

"b. Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;

[&]quot;17. Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.

[&]quot;18. Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica." [Énfasis añadido]

Dentro de estos instrumentos de "soft law" que han desarrollado el tema de los derechos de las personas mayores, se encuentran: I) La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social elaborado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1969; II) El Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, derivado de la Asamblea Mundial del Envejecimiento de Viena en el año 1982; III) la Declaración sobre los Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1992; y IV) La Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento celebrada en el año 2002. Algunas resoluciones adoptadas por la Asamblea General han incorporado disposiciones relativas a la protección especial de las personas mayores o a la discriminación fundada en la edad. Entre ellas se incluyen el Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (1998); las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio, 1990); la Declaración sobre los Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (1988); la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007).

⁴⁴ Además del Protocolo de San Salvador, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará) llama a la adopción de medidas especiales de protección para las mujeres de edad que son objeto de violencia (artículo 9). Su atención específica también ha sido abordada en la Declaración de San Pedro Sula sobre una cultura de la no violencia en 2009, y enfatizada en varias resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.



- "c. Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos."
- 65. Junto con la prohibición de la discriminación por edad, el marco internacional ha reconocido expresamente a las personas mayores como uno de los grupos que, en función de sus características o necesidades, se encuentran en una posición social de desventaja o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad en relación con el disfrute de sus derechos humanos, requiriendo por tanto una especial atención de los Estados, de los organismos internacionales y de la sociedad civil en su conjunto.
- 66. Este doble reconocimiento incorpora un modelo analítico radicalmente distinto al utilizado en el pasado: la dependencia de ciertas personas, como son los ancianos, ya no se entiende como un rasgo individual o contingente, sino como una cuestión estructural, producto de un sistema que utiliza parámetros de producción y reproducción basados indefectiblemente en un paradigma ideal: la persona joven. Ante un modelo centrado en la juventud, que victimiza a las personas que no comparten esa característica, es que surge la necesidad de actuar más allá del caso concreto.
- 67. De especial importancia es el enfoque de derechos humanos que exige que las soluciones para enfrentar los problemas de las personas mayores se produzcan desde el sector público y de manera estructural, de forma tal que la formulación de leyes, políticas públicas y programas no tenga como punto de partida «la asistencia para los necesitados», sino la existencia de personas que son titulares de determinados derechos que deben ser respetados, protegidos, promovidos y garantizados por el Estado. En este sentido, el abandono del modelo asistencialista y la consecuente integración de los derechos humanos en las políticas nacionales e internacionales sobre el envejecimiento deben traducirse en **prerrogativas**, **salvaguardas y beneficios**, **no sujetas a la buena voluntad estatal**, **sino plenamente exigibles**.
- 68. A juicio de esta Sala, si bien la calidad de 'persona mayor' no es una característica que necesariamente implique que la persona se encuentra en un estado de vulnerabilidad, lo cierto es que sí constituye una característica que en la gran mayoría de los casos conlleva dicho estado, por lo que el tribunal de



amparo que conozca del asunto debe verificar, con los datos que arroje el expediente, a la luz de una especial protección a los derechos reconocidos a favor de las personas mayores en el ordenamiento jurídico mexicano y de los tratados internacionales, si hay indicios de que la persona mayor involucrada en el juicio efectivamente se encuentra en dicho estado, y que éste le esté causando dificultades para acceder al sistema de justicia en condiciones de igualdad pues, de ser el caso, se encuentra obligado a expedir de oficio las copias de traslado que amerite el trámite.

- 69. Ello es así, en virtud de que todos los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de proporcionar el mayor beneficio a las personas mayores que intervengan en los procedimientos jurisdiccionales de su conocimiento, el cual no debe ser categórico y general sino que, en todo caso, deberá depender de las circunstancias en que se encuentre cada persona mayor, ya que, se reitera, el envejecimiento no necesariamente provoca una disminución o afectación, física o psicológica, tal que le impida ejercer sus derechos en el sistema de justicia.
- 70. Ahora bien, es importante enfatizar que la verificación que realice el tribunal de amparo debe tener presentes diversos aspectos: las circunstancias manifestadas por la persona mayor, el material probatorio aportado al juicio, así como las diversas presunciones humanas que puedan derivar del análisis de los hechos probados y de las particularidades del caso concreto como, por ejemplo, atender a los diversos marcadores sociales que pudieran revelar alguna situación de vulnerabilidad de la persona mayor (como el domicilio, el nivel de ingresos o el grado de escolaridad); es decir, el órgano de amparo debe analizar integralmente todas las circunstancias que pudieran colocar en un estado de vulnerabilidad a la persona mayor, además de atender a lo manifestado por las partes y al material probatorio aportado al juicio, pues son obligaciones intrínsecas de toda labor jurisdiccional.
- 71. Así pues, como parte del paradigma constitucional de protección a los derechos humanos, todos los tribunales del país tienen la obligación de tomar en cuenta, para dar solución al caso concreto, a las distintas categorías sociales que, presumiblemente, pudieran acarrear una condición de desventaja social a la persona justiciable, con especial atención en las siguientes: origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condición de salud,



religión, opiniones, preferencia sexual, estado civil, entre otras que atenten contra la dignidad humana y tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de la persona.

72. Esta Primera Sala entiende que una situación de desventaja social puede derivar de la actualización de múltiples factores de desigualdad social sufridos por una misma persona (discriminación múltiple), de entre los cuales destacan las categorías enlistadas en el párrafo precedente. De este modo, las características o circunstancias personales pueden situar a una persona en condiciones sistémicas desfavorecidas, por lo que la parte juzgadora debe estar siempre sensible a la concurrencia de dichas categorías que pudiera reunir una misma persona.

73. Una cuestión a tomar en cuenta en la calidad de persona mayor es la condición de género, que también es un factor importante a considerar para efectos de determinar si se encuentra en un estado de vulnerabilidad. Esta Suprema Corte observa que las mujeres mayores pueden encontrar especiales dificultades económicas para acceder a la justicia como resultado de la intersección entre edad y género. 45 El fenómeno denominado «feminización de la pobreza» 46 es un factor que debe ser considerado por la parte juzgadora al

⁴⁵ Sobre la convergencia entre el género y las posibilidades económicas, de acuerdo con el Sistema de Información sobre Pobreza y Género 2016, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), las mujeres en México se encuentran en un estado de mayor precarización, pobreza y vulnerabilidad respecto a los hombres. Véase Coneval. (2016). Pobreza y Género en México: hacia un sistema de indicadores. Marzo, 2020, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Sitio web: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-y-genero-en-Mexico-2010-2016.aspx

⁴⁶ Esta convergencia fue ampliamente abordada por la jurista Kimerlé Creenshaw, quien acuñó el término "interseccionalidad" en un texto publicado en 1989, en la Universidad de Chicago llamado Demarginalizing the Intersection of Race and Sex ("Desmarginalizando la intersección entre raza y sexo"). De acuerdo con la autora Waquel Drullard, las mujeres ganan 22,9% menos que los hombres realizando el mismo trabajo (OIT, 2018), sólo son dueñas del 1% de la tierra a nivel mundial (Oxfam, 2016), tienen acceso limitado a la salud, así como una brecha educativa negativa respecto a los hombres (El Economista, 2019), son las responsables históricas del cuidado y del trabajo doméstico (Drullard, 2019), experimentan la discriminación a través de pisos pegajosos y techos de cristal (Camarena y Saavedra, 2018), etc. Véase *Patriarcado y pobreza: las mujeres, las más pobres*, en el sitio web: https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/patriarcado-y-pobreza-las-mujeres-las-mas-pobres/



momento de hacer cualquier determinación en el juicio de amparo, como parte de la obligación de todo órgano jurisdiccional de impartir justicia con base en una perspectiva de género. Esto es especialmente relevante sobre todo cuando se trata del derecho de acceso a la justicia, como en los casos que dieron origen a las resoluciones en contienda. La convergencia entre categorías sociales (como son edad y género) puede resultar en una situación de discriminación múltiple hacia una persona.⁴⁷

74. La comprobación que todo órgano jurisdiccional de amparo debe llevar a cabo puede derivar tanto de lo manifestado por las partes, como del material probatorio, de los hechos (notorios y demostrados) y de diversos aspectos que resulten relevantes al caso concreto. Así pues, es importante que todos los órganos jurisdiccionales del país, en virtud de la obligación que les impone el artículo 10. constitucional de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, atiendan en todo momento a los diversos aspectos que pudieran colocar a una persona en una situación desfavorecida, de opresión o de violencia, de tal manera que encuentre especial dificultad para el ejercicio de sus derechos, especialmente cuando se trata de derechos que son un portal para el ejercicio de otros derechos, como en el caso, el derecho de acceso a la justicia.

75. Si bien la condición de persona mayor no en todas las personas necesariamente implica un estado de vulnerabilidad o de desventaja social, la autoridad jurisdiccional debe aplicar las reglas que rigen al juicio de amparo

Crenshaw, Kimberle (Marzo, 2020). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. University of Chicago Legal Forum: Vol. 1989: Iss. 1, Artículo 8.

Dicho término –interseccionalidad– pronto fue incluido en el Oxford English Dictionary (2015), algo que le dio gran popularidad tanto en el gremio jurídico como fuera de éste, pues también encontró popularidad con motivo de las manifestaciones a favor de los derechos de la mujer llevadas a cabo en marzo de 2017.

⁴⁷ Tal como lo reconoce el quinto párrafo del artículo 1o. de la Constitución Mexicana, existe una serie de categorías que son especialmente preocupantes en materia de discriminación porque histórica y sistemáticamente han sido utilizadas como motivos de opresión y violencia, por lo que se encuentran enlistadas como "categorías sospechosas".



prestando una especial protección a los derechos de la persona mayor (entre otros el de acceso a la justicia, como en los casos que originaron la presente contradicción de criterios) y, para ello, se requiere asumir una perspectiva de envejecimiento para detectar las particularidades que caracterizan a la persona mayor y sus circunstancias, ya que, aunado a lo que la autoridad jurisdiccional pueda obtener a partir del material probatorio aportado en el juicio, también es necesario que opere con presunciones humanas derivadas directamente de los hechos y de las particularidades del caso que tiene ante sí.

VII. DECISIÓN

76. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 215, 216, segundo 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 rubro y texto siguientes:

PERSONAS MAYORES. ELEMENTOS QUE DEBE TOMAR EN CUENTA EL ÓRGANO DE AMPARO PARA EXPEDIR DE OFICIO LAS COPIAS DE TRASLADO CONFORME A LOS ARTÍCULOS 88 Y 110 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Ante la manifestación de las promoventes del juicio de amparo de ser personas mayores, uno de los tribunales contendientes determinó que la calidad de "mayor" de una persona, por sí sola, no es motivo suficiente para estimar que se encuentra en una situación de desventaja social y que por ello se deban expedir de oficio las copias de traslado, sino que se requiere acreditar que encuentra especiales dificultades para ejercer sus derechos. Los otros tribunales contendientes partieron de la premisa de que las personas mayores forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad y, por tal motivo, surge la obligación irrenunciable de llevar a cabo las medidas materiales y jurídicas necesarias que atiendan a su mayor protección, por lo que ordenaron que se expidieran de oficio las copias para correr traslado a las partes tomando en cuenta, además, las circunstancias particulares del caso concreto.

Criterio jurídico: El órgano de amparo que conozca del asunto debe verificar, a la luz de una especial protección a los derechos reconocidos a favor de



las personas mayores en el ordenamiento jurídico mexicano y en los tratados internacionales, si hay indicios de que la persona mayor involucrada en el juicio efectivamente se encuentra en una situación de desventaja social para emprender un juicio, en términos de los artículos 88 y 110 de la Ley de Amparo, pues, de ser el caso, se encuentra obligado a expedir de oficio las copias de traslado que amerite el trámite.

Justificación: Si bien la calidad de persona mayor no es una característica que necesariamente implique que la persona se encuentra en un estado de vulnerabilidad o de desventaja social, sí constituye una característica que, en la gran mayoría de los casos, conlleva dicho estado. En virtud de que todos los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de proporcionar el mayor beneficio a las personas mayores que intervengan en los procesos de su conocimiento, el cual no debe ser categórico y general, sino que, en todo caso, dependerá de las circunstancias específicas en que se encuentre cada persona mayor. Además, la verificación que se realice debe tener presentes diversos aspectos: las circunstancias manifestadas por la persona mayor, el material probatorio aportado al juicio, así como las diversas presunciones humanas que puedan derivar del análisis de los hechos probados y de las particularidades del caso concreto como, por ejemplo, atender a los diversos marcadores sociales que pudieran revelar alguna situación de vulnerabilidad de la persona adulta mayor (como el domicilio, el nivel de ingresos o el grado de escolaridad); es decir, el órgano de amparo debe analizar integralmente todas las circunstancias que pudieran colocar en un estado de desventaja social a la persona mayor, además de atender a lo manifestado por las partes y al material probatorio aportado, pues son obligaciones intrínsecas a toda labor jurisdiccional. Además, debe considerarse que, como parte del paradigma constitucional de protección a los derechos humanos, todos los tribunales del país tienen la obligación de tomar en cuenta, para dar solución al caso concreto, las distintas categorías sociales que, presumiblemente, pudieran acarrear una condición de desventaja social a la persona justiciable; dicha situación de desventaja social puede derivar de la actualización de múltiples factores de desigualdad social sufridos por una misma persona (discriminación múltiple), pues las características o circunstancias personales pueden situar a una persona en condiciones sistémicas desfavorecidas, por lo que la parte juzgadora debe estar siempre sensible a la concurrencia de dichas



categorías que pudiera reunir una misma persona. Una cuestión para tomar en cuenta en la calidad de persona mayor es la condición de género, que también es un factor importante a considerar para determinar si se encuentra en un estado de desventaja social. Esta Suprema Corte observa que las mujeres mayores pueden encontrar especiales dificultades económicas para acceder a la justicia como resultado de la intersección entre edad y género, lo cual es un factor que debe ser considerado por la parte juzgadora al momento de hacer cualquier determinación en el juicio de amparo, como parte de la obligación de todo órgano jurisdiccional de impartir justicia con base en una perspectiva de género.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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. CXLVI/2014 (10a.) y I.7o.A.23 K (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y 9 de diciembre de 2016 a las 10:21 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 5, Tomo I, abril de 2014, página 798 y 37, Tomo II, diciembre de 2016, página 1731, con números de registro digital: 2006169 y 2013327, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. CCXXIV/2015 (10a.) y 1a. CXXXIII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y 29 de abril de 2016 a las 10:29 horas, respectivamente.

La tesis aislada I.10o.A.13 K (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo IV, enero de 2019, página 2272, con número de registro digital: 2019046

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERSONAS MAYORES. ELEMENTOS QUE DEBE TOMAR EN CUENTA EL ÓRGANO DE AMPARO PARA EXPEDIR DE OFICIO LAS COPIAS DE TRASLADO CONFORME A LOS ARTÍCULOS 88 Y 110 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Ante la manifestación de las promoventes del juicio de amparo de ser personas mayores, uno de los tribunales contendientes determinó que la calidad de "mayor" de una persona, por sí sola, no es motivo suficiente para estimar que se encuentra en una situación de desventaja social y que por ello se deban expedir de oficio las copias de traslado, sino que se requiere acreditar que encuentra especiales dificultades para ejercer sus derechos. Los otros tribunales contendientes partieron de la premisa de que las per-



sonas mayores forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad y, por tal motivo, surge la obligación irrenunciable de llevar a cabo las medidas materiales y jurídicas necesarias que atiendan a su mayor protección, por lo que ordenaron que se expidieran de oficio las copias para correr traslado a las partes tomando en cuenta, además, las circunstancias particulares del caso concreto.

Criterio jurídico: El órgano de amparo que conozca del asunto debe verificar, a la luz de una especial protección a los derechos reconocidos a favor de las personas mayores en el ordenamiento jurídico mexicano y en los tratados internacionales, si hay indicios de que la persona mayor involucrada en el juicio efectivamente se encuentra en una situación de desventaja social para emprender un juicio, en términos de los artículos 88 y 110 de la Ley de Amparo, pues, de ser el caso, se encuentra obligado a expedir de oficio las copias de traslado que amerite el trámite.

Justificación: Si bien la calidad de persona mayor no es una característica que necesariamente implique que la persona se encuentra en un estado de vulnerabilidad o de desventaja social, sí constituye una característica que, en la gran mayoría de los casos, conlleva dicho estado. En virtud de que todos los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de proporcionar el mayor beneficio a las personas mayores que intervengan en los procesos de su conocimiento, el cual no debe ser categórico y general, sino que, en todo caso, dependerá de las circunstancias específicas en que se encuentre cada persona mayor. Además, la verificación que se realice debe tener presentes diversos aspectos: las circunstancias manifestadas por la persona mayor, el material probatorio aportado al juicio, así como las diversas presunciones humanas que puedan derivar del análisis de los hechos probados y de las particularidades del caso concreto como, por ejemplo, atender a los diversos marcadores sociales que pudieran revelar alguna situación de vulnerabilidad de la persona adulta mayor (como el domicilio, el nivel de ingresos o el grado de escolaridad); es decir, el órgano de amparo debe analizar integralmente todas las circunstancias que pudieran colocar en un



estado de desventaja social a la persona mayor, además de atender a lo manifestado por las partes y al material probatorio aportado, pues son obligaciones intrínsecas a toda labor jurisdiccional. Además, debe considerarse que, como parte del paradigma constitucional de protección a los derechos humanos, todos los tribunales del país tienen la obligación de tomar en cuenta, para dar solución al caso concreto, las distintas categorías sociales que, presumiblemente, pudieran acarrear una condición de desventaja social a la persona justiciable; dicha situación de desventaja social puede derivar de la actualización de múltiples factores de desigualdad social sufridos por una misma persona (discriminación múltiple), pues las características o circunstancias personales pueden situar a una persona en condiciones sistémicas desfavorecidas, por lo que la parte juzgadora debe estar siempre sensible a la concurrencia de dichas categorías que pudiera reunir una misma persona. Una cuestión para tomar en cuenta en la calidad de persona mayor es la condición de género, que también es un factor importante a considerar para determinar si se encuentra en un estado de desventaja social. Esta Suprema Corte observa que las mujeres mavores pueden encontrar especiales dificultades económicas para acceder a la justicia como resultado de la intersección entre edad y género, lo cual es un factor que debe ser considerado por la parte juzgadora al momento de hacer cualquier determinación en el juicio de amparo, como parte de la obligación de todo órgano jurisdiccional de impartir justicia con base en una perspectiva de género.

1a./J. 48/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 489/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 30 de marzo de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Diez De Sollano.



Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 359/2019, en la que consideró que la calidad de adulta mayor de una persona por sí sola no es motivo suficiente para estimar que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, y por ello el órgano judicial de amparo no está obligado a expedir de oficio las copias de traslado cuando una persona adulta mayor se lo solicite por ese solo motivo. Para dicho tribunal, la situación de vulnerabilidad sólo acontece cuando la persona adulta mayor acredita encontrar especiales dificultades para ejercer sus derechos con motivo de sus capacidades funcionales y no como mero efecto de la edad que tiene. Este tribunal partió de las consideraciones emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 1399/2013;

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 181/2016, la cual dio origen a la tesis aislada I.7o.A.23 K (10a), de título y subtítulo: "DEMANDA DE AMPARO. SI EL QUEJOSO ES UN ADULTO MAYOR, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE EXPEDIR, DE OFICIO, LAS COPIAS RELATIVAS PARA CORRER TRASLADO A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, diciembre de 2016, Tomo II, página 1731, con número de registro digital: 2013327; y

El sostenido por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 106/2018, la cual dio origen a la tesis aislada I.10o.A.13 K (10a.), de título y subtítulo: "ADULTOS MAYORES. SU PERTENENCIA A UN GRUPO VULNERABLE Y EN SITUACIÓN DE DESVENTAJA SOCIAL ACTUALIZA LA HIPÓTESIS DEL ARTÍCULO 88, CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, PARA QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL EXPIDA OFICIOSAMENTE LAS COPIAS NO EXHIBIDAS DEL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS DEL RECURSO DE REVISIÓN QUE INTERPONGAN.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, enero de 2019, Tomo IV, página 2272, con número de registro digital: 2019046.

Tesis de jurisprudencia 48/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cuatro de mayo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VOTO PARTICULAR DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 181/2021, RESUELTA POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DOCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIDOS.

- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de la señora y señores Ministros Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, determinaron que en el presente asunto se configuraba una contradicción de tesis para dilucidar el criterio que debe regir cuando una persona imputada comparece mediante citatorio a la audiencia inicial y el Juez de Control advierte ser incompetente legalmente para conocer del asunto, a fin de declarar su incompetencia legal antes o después de resolver sobre la situación jurídica de esa persona.
- Los que suscribimos este voto manifestamos en sesión que no compartíamos la existencia de la divergencia de criterios, porque los elementos fácticos y jurídicos impiden fijar un genuino punto de toque para resolver la denuncia de contradicción de tesis, dado que los Tribunales Colegiados disidentes sostuvieron los siguientes criterios:
- A. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito resolvió un amparo en revisión, derivado del amparo promovido en contra de la vinculación a proceso y la incompetencia por razón de territorio de un Juez Militar en la Ciudad de México a uno con residencia más cercana al Estado de Guanajuato.
- En este caso, un militar investigado por el delito de abuso de autoridad fue citado a la audiencia inicial. En dicha audiencia se formuló imputación y se resolvió su situación jurídica en el sentido de vincularlo a proceso. Empero, al advertir que los hechos tuvieron lugar en otra jurisdicción, el Juez de Control remitió el asunto al Juzgado Militar de Control de la Quinta Región Militar, ubicado en Zapopan, Jalisco, de conformidad con el acuerdo emitido por la Secretaría de Defensa Nacional; este último aceptó la competencia declinada y convalidó la vinculación a proceso.
- En la revisión, el Tribunal Colegiado determinó que fue incorrecto que el Juez dictara el auto de vinculación a proceso, ya que era incompetente legalmente para emitir tal decisión porque desde la formulación de la imputación conoció que el hecho delictivo se realizó en una región militar ajena a su jurisdicción,



y el quejoso no se colocaba en algún supuesto del artículo 25, párrafo primero, del Código Militar de Procedimientos Penales, que no admitiera demora para justificar su intervención; por tanto, al tener noticia de la incompetencia, debió abstenerse de emitir el auto de vinculación y declinar el asunto al Juez competente.

Señaló que el artículo 27 del Código Militar de Procedimientos Penales establece de forma expresa las actuaciones urgentes que deben ser resueltas por un Juez de Control incompetente antes de hacer un pronunciamiento sobre ese tópico, las consistentes en aquellas que no admitan demora como las providencias precautorias y, en caso de que exista detenido, cuando se haya resuelto sobre la legalidad de la detención, formulación de la imputación, la procedencia de las medidas cautelares solicitadas y la vinculación a proceso (numeral que guarda la misma redacción que el diverso 29 del Código Nacional de Procedimientos Penales). Supuestos en los que –dijo el Tribunal Colegiado– el Juez no podrá establecer su falta de competencia hasta resolver esas cuestiones urgentes, pero después de ello tendrá la vía expedita para plantearla por declinatoria o inhibitoria.

Indicó que la forma en que el imputado llega a la audiencia inicial (detenido o en libertad), es relevante para determinar si un Juez de Control incompetente por razón de territorio debe o no resolver las cuestiones urgentes, porque cuando el imputado acude a la audiencia inicial en calidad de detenido, el citado numeral es claro al referir que el Juez de Control debe resolver su situación jurídica, donde tendrá que calificar la legalidad de su detención y determinar lo conducente sobre la vinculación a proceso, y sólo después de que ello ocurra, podrá abordar el tema de la incompetencia y remitir los registros judiciales al juzgador que estime competente.

Pero si acude de forma voluntaria y en libertad, como es a través del citatorio, no existe la obligación de resolver dichas cuestiones urgentes cuando el Juez de Control advierte que es incompetente, ya que el numeral 27 establece de forma expresa los supuestos en los que se justifica su intervención, y ante la inexistencia de esa premisa que lo faculta para ello, no existe alguna razón para dejar de observar el principio de competencia que debe regir en cualquier acto de autoridad (artículo 16 constitucional), frente al de continuidad en las audiencias que rige al proceso penal acusatorio y oral (previsto en el numeral 20 de nuestra Carta Magna y en el diverso 7 del Código Militar de Procedimientos Penales).

En este último supuesto -señaló- una vez que la audiencia inicial comienza sí se puede escindir o fraccionar porque no existe la necesidad de resolver la situa-



ción jurídica del imputado al no estar en el supuesto de urgencia, por lo que el tema de competencia cobra mayor relevancia que el de continuidad en las audiencias; circunstancia que no ocurre cuando se presenta el primer escenario, esto es, cuando el imputado acude a la audiencia inicial en calidad de detenido o existe la urgencia de dictar medidas precautorias, pues en ese caso una vez iniciada la aludida audiencia, no se puede detener por cuestiones inherentes a ese tema hasta tanto se resuelvan los tópicos que no admiten demora.

- Afirmación que *-estimó-* se realizaba porque cuando una persona acude a una audiencia inicial con motivo de una citación, la competencia del Juez de Control es uno de los presupuestos elementales para que pueda pronunciarse sobre su vinculación a proceso, ya que de no estar colmado ese requisito, el pronunciamiento que emita dicha autoridad provendría de una potestad que carece de atribuciones para ello, lo cual es incorrecto porque trastocaría los derechos al debido proceso, salvo que se trate de algún caso urgente cuya resolución no admita demora, lo cual no ocurrió en ese asunto.
- B. Mientras que el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, conoció de un conflicto competencial por razón de fuero entre un Juez de Control Federal y un Juez de Control Local.
- En audiencia inicial el fiscal formuló imputación por el hecho considerado como portación de arma de fuego de uso exclusivo de las fuerzas armadas. La defensa indicó que los objetos asegurados no constituían artefactos de uso exclusivo del Ejército Mexicano sino pirotecnia, por lo que solicitó al Juez que se declarara legalmente incompetente.
- Sin resolver la situación jurídica del imputado, el Juez de Control Federal declinó el conocimiento del asunto a favor del Juez de Control del fuero local en turno, quien no aceptó la competencia declinada.
- Al resolver el conflicto competencial, el Tribunal Colegiado estimó que el Juez de Control no puede variar la clasificación jurídica para declinar su competencia por razón del fuero, sino que debió resolver la situación jurídica de los imputados conforme al fundamento señalado por el Ministerio Publico al formular imputación, toda vez que en esa etapa temprana de la audiencia no se encontraba en aptitud procesal de llevar a cabo dicha reclasificación legal.
- Es decir, para declinar su competencia el Juez no puede tener por acreditados los hechos materia de la imputación en forma diversa a la planteada por el



fiscal, a fin de adecuarlos a una figura típica diferente y de diverso fuero para justificar su declinatoria.

Máxime que en el caso –estimó el Tribunal Colegiado– el Juez de Control declinante había fijado fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial, a la cual ya había convocado a las partes y dentro de la que fue formulada imputación en contra de los investigados; lo que implicaba que, para resolver la situación jurídica de los imputados, se encontraba transcurriendo el plazo establecido en el artículo 19 de la Constitución Federal, a saber, setenta y dos horas o su duplicidad.

Razones por las que no compartimos la existencia de la contradicción

La diferencia sustancial que impide fijar el punto de toque radica en el tipo de incompetencia y las razones que expusieron los Jueces para declinarla, lo que fue relevante para las decisiones que adoptaron los Tribunales Colegiados en torno a establecer si dicha declinatoria debe acontecer antes o después de la vinculación a proceso.

Para el órgano jurisdiccional del Primer Circuito, cuando se trata de incompetencia por territorio, el Juez de Control debe declinar su competencia de forma inmediata, sin que dicte el auto de vinculación a proceso, porque no se trata de un caso urgente, toda vez que el imputado acudió de manera voluntaria (por citatorio), lo que no sucede cuando comparece en su calidad de detenido o ante la urgencia de dictar medidas precautorias.

En tanto que, el Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito conoció de la incompetencia legal por razón de fuero. Aspecto que fue definitivo para establecer que, previamente a declinar su competencia a favor del Juez de Control Local, el juzgador federal debe resolver la vinculación a proceso sin efectuar la reclasificación del tipo penal respecto del cual el Ministerio Público formuló imputación, pues es incorrecta tal clasificación del delito antes de resolver la situación jurídica del imputado.

Conforme a lo anterior, si bien los Tribunales Colegiados conocieron de asuntos que compartieron circunstancias similares en torno a la solicitud de audiencia inicial sin detenido, la comparecencia del investigado por medio de citatorio y la falta de competencia de los Jueces de Control; lo cierto es que arribaron a conclusiones opuestas en cuanto al momento oportuno para declinar la competencia (antes o después del auto de vinculación a proceso), con motivo de la incompetencia legal a la que se enfrentaron, por una parte en razón de territorio y por otra, con motivo del fuero (federal o local).



Ello es relevante porque el órgano colegiado que se pronunció sobre el conflicto competencial entre los Jueces de Control de distintos fueros, fue categórico al señalar que no era dable declinar la competencia por razón de fuero bajo la reclasificación del delito, pues para proceder en ese sentido era indispensable que de manera previa se dictara la vinculación a proceso por tratarse del presupuesto necesario para que el Juez estableciera la clasificación legal que considerara adecuada; sin que el diverso Tribunal Colegiado se haya enfrentado a esa misma problemática, porque al tratarse de la incompetencia por razón de territorio, el Juez de Control no emitió pronunciamiento alguno respecto de la clasificación del delito de forma distinta al imputado por el fiscal.

De allí que, desde nuestra perspectiva, no exista tensión entre las resoluciones que emitieron los Tribunales Colegiados para determinar si el Juez de Control debe declarar su incompetencia legal antes o después de resolver sobre la situación jurídica de la persona imputada que compareció de forma voluntaria a la audiencia

Por tanto, al no cumplirse las condiciones indispensables para la unificación de criterios, consideramos que es inexistente la contradicción de tesis que se denunció.

Nota: La sentencia relativa a la contradicción de tesis 181/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 13, Tomo III, mayo de 2022, página 3375, con número de registro digital: 30582.

Sección Segunda SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 2 SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE SINALOA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE SINALOA).

III. DIVISIÓN DE PODERES. FINALIDAD Y LÍMITES DE ESE PRINCIPIO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV. DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLAS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

V. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRIN-CIPIO, EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO-MISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.



VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA.

VIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

X. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

XI. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE SINALOA EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA OMISIÓN DE PAGO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A AQUÉL EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO E IMPLICA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN SU PERJUICIO (INVALIDEZ DE LA OMISIÓN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SINALOA DE ENTREGAR LOS RECURSOS ASIGNADOS AL PODER JUDICIAL LOCAL PARA SUFRAGAR LAS NECESIDADES DE MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES CORRESPONDIENTES A LA SEGUNDA PARTE DEL MES DE FEBRERO, ASÍ COMO DE LA PRIMERA Y SEGUNDA PARTE DEL MES DE MARZO DEL EJERCICIO FISCAL 2021).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS AL PODER JUDI-CIAL DEL ESTADO DE SINALOA EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE ESA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO RES-



PECTO DEL PODER EJECUTIVO LOCAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS (INVALIDEZ DE LA OMISIÓN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SINALOA DE ENTREGAR LOS RECURSOS ASIGNADOS AL PODER JUDICIAL LOCAL PARA SUFRAGAR LAS NECESIDADES DE MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES CORRESPONDIENTES A LA SEGUNDA PARTE DEL MES DE FEBRERO, ASÍ COMO DE LA PRIMERA Y SEGUNDA PARTE DEL MES DE MARZO DEL EJERCICIO FISCAL 2021).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 42/2021. PODER JUDI-CIAL DEL ESTADO DE SINALOA. 6 DE ABRIL DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁN-DEZ, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CON-CURRENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día seis de abril de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 42/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Sinaloa, en contra del Poder Ejecutivo de la entidad, en la que impugna la indebida retención por parte de la demandada de los recursos necesarios para materiales y servicios generales, aprobados en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el año dos mil veintiuno y que forman parte del presupuesto asignado al Poder Judicial.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El veintiuno de abril de dos mil veintiuno, Enrique Inzunza Cázarez, quien se ostentó como Magistrado presidente del



Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa, promovió controversia constitucional por escrito presentado mediante el sistema electrónico.

2. En la demanda señaló como demandado, así como acto impugnado los que a continuación se precisan:

Entidad, poder u órgano demandado:

• Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

Actos y omisión cuya invalidez se demanda:

- La indebida retención por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de los recursos necesarios para materiales y servicios generales, aprobados en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el año de dos mil veintiuno y que forman parte del presupuesto asignado al Poder Judicial del Estado, en lo que corresponde a la ministración de la segunda parte del mes de febrero de dos mil veintiuno, por la cantidad de \$9'981,638.77 (nueve millones novecientos ochenta y un mil seiscientos treinta y ocho pesos 77/100 moneda nacional), así como la primera y segunda parte del mes de marzo de dos mil veintiuno, por las cantidades de \$9'141,902.32 (nueve millones ciento cuarenta y un mil novecientos dos pesos 32/100 moneda nacional), respectivamente.
- Artículos constitucionales que se consideran vulnerados. Artículos
 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Judicial Estatal expone en su único concepto de invalidez lo siguiente:

Único. Sostiene que la indebida retención de los recursos correspondientes al rubro materiales y servicios generales por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa vulnera los principios de autonomía e independencia del Poder Judicial, así como el de división de poderes, contenidos en los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal."



Aduce que de los preceptos constitucionales citados se desprende la garantía de independencia como aspecto subjetivo de quienes integran los órganos jurisdiccionales, así como la autonomía de la que deben gozar las instituciones judiciales.

Manifiesta que dichas garantías se ven vulneradas cuando el Poder Judicial sufre intromisiones injustificadas por parte de otros poderes, en las competencias o atribuciones que le confiere la normatividad, aduce que la vulneración se agudiza cuando el acto antijurídico propicia, o pretende propiciar dependencia o subordinación.

Así, asegura que en el caso concreto nos encontramos ante actos que pretenden propiciar dependencia y subordinación del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo, debido a que, al retener indebidamente recursos asignados al Poder Judicial, impide que cumpla con los fines constitucionales que le son encomendados.

Considera importante destacar que, de permitir que el Ejecutivo continúe reteniendo los recursos asignados al Poder Judicial, se estaría validando una forma de presión a las funciones jurisdiccionales, misma que fomentaría la dependencia o subordinación de un poder respecto de otro, lo que atenta contra el principio de división de funciones.

Así, solicita al Tribunal Pleno que decrete la invalidez del acto impugnado y se ordene al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa la entrega de los recursos asignados al Poder Judicial para sufragar las necesidades de materiales y servicios generales, correspondientes a la ministración de la segunda parte del mes de febrero, así como de la primera y segunda parte del mes de marzo del ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

- 5. **Admisión y trámite.** El Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de veintiséis de abril de dos mil veintiuno, ordenó formar y registrar el expediente bajo el número 42/2021, y lo turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.
- 6. Por auto de fecha tres de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor previno a la parte actora para que enviara a este Alto Tribunal el original del



escrito de demanda de la controversia constitucional, así como señalara domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

- 7. Mediante acuerdo de veinte de mayo siguiente, el Ministro instructor tuvo por cumplido el requerimiento anterior, por presentado al promovente con la personalidad que ostenta y admitió a trámite la demanda, con reserva de los motivos de improcedencia que se pudieran advertir al momento de dictar sentencia; se le tuvo por delegado y ofreciendo pruebas.
- 8. Aunado a lo anterior, no tuvo por señalado como domicilio para oír y recibir notificaciones el que indica en el Estado de Sinaloa, en virtud de que las partes están obligadas a designar uno en la ciudad sede de este Alto Tribunal; por lo que se hizo efectivo el apercibimiento contenido en el mencionado auto de tres de mayo de dos mil veintiuno y señaló que las notificaciones derivadas de la tramitación y resolución del asunto que debieran practicarse por oficio deberán hacerse por medio de lista, hasta en tanto lo señalara.
- 9. En dicho auto se reconoció el carácter de demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, se ordenó su emplazamiento; se le requirió para que presentara su contestación y que al hacerlo señalara domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, apercibido que de lo contrario, las subsecuentes se harían por lista hasta en tanto cumpliera con lo indicado y además, se le requirió para que remitiera copia certificada de las documentales relacionadas con el acto impugnado, bajo el apercibimiento de multa en caso de incumplimiento.
- 10. Aunado a lo anterior, en dicho auto se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de manifestar lo que a su representación conviniera.
- 11. Finalmente, en cuanto a la solicitud de suspensión formulada por el promovente, se ordenó formar el cuaderno incidental respectivo.
- 12. Acuerdo que tiene por no rendida la contestación y requerimiento al Poder Ejecutivo del Estado. Por acuerdo de cuatro de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor del presente asunto, toda vez que transcurrió el plazo legal concedido al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa para que presentara su contestación, sin que a la fecha haya comparecido, hizo efectivo el



apercibimiento contenido en auto de veinte de mayo de dos mil veintiuno respecto de las notificaciones.

- 13. Por otra parte, en el citado auto se le requirió nuevamente a la mencionada autoridad para que diera cumplimiento al requerimiento ordenado en el proveído y remitiera copia certificada de las documentales relacionadas con el acto impugnado en un plazo de tres días hábiles, apercibida que, de no hacerlo, se le impondría una multa en términos del artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 14. Asimismo, se señaló fecha y hora para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.
- 15. **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.
- 16. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento, el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ¹ se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.
- 17. Radicación en la Primera Sala. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por auto de diecinueve de enero de dos mil veintidós se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución.
- 18. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de dos de febrero de dos mil veintidós, la Ministra presidenta de esta Primera Sala dispuso que la misma se avocara al

¹ "Artículo 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvención, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."



conocimiento del presente asunto, y ordenó enviar los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración de la resolución correspondiente.

CONSIDERANDOS:

I. COMPETENCIA

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo previsto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal; 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Sinaloa y el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

- 20. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,³ procede ahora determinar los actos impugnados respecto de los que versa la impugnación en la presente controversia constitucional.
- 21. De la lectura integral de la demanda se advierte que el Poder Judicial del Estado de Sinaloa impugna los siguientes actos:
- La indebida retención por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de los recursos necesarios para materiales y servicios generales, aprobados en

² 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 dos mil veintiuno, 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."

³ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[&]quot;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."



la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el año de dos mil veintiuno y que forman parte del presupuesto asignado al Poder Judicial del Estado, en lo que corresponde a la ministración de la segunda parte del mes de febrero de dos mil veintiuno, por la cantidad de \$9'981,638.77 (nueve millones novecientos ochenta y un mil seiscientos treinta y ocho pesos 77/100 moneda nacional), así como la primera y segunda parte del mes de marzo de dos mil veintiuno, por las cantidades de \$9'141,902.32 (nueve millones ciento cuarenta y un mil novecientos dos pesos 32/100 moneda nacional) y \$9'141,902.32 (nueve millones ciento cuarenta y un mil novecientos dos pesos 32/100 moneda nacional), respectivamente.

III. OPORTUNIDAD

- 22. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,⁴ tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día con día.
- 23. Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el

⁴ Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001, en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.



actor se ostente sabedor de los mismos.⁵ Sin embargo, respecto de actos de carácter omisivo la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

- 24. Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.
- 25. Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos, y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.
- 26. En vista de lo anterior, es de concluirse que, tratándose de la impugnación de omisiones, la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que la demanda será oportuna, bajo ese mismo criterio.
- 27. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Poder Judicial del Estado de Sinaloa, impugna actos omisivos por parte del Poder Ejecutivo del Estado, aun cuando los señale como la indebida retención de los recursos necesarios para materiales y servicios generales, aprobados en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el año de dos mil veintiuno y que forman parte del presupuesto asignado al Poder Judicial del Estado de Sinaloa, pues al valorarse como una omisión total de entrega de recursos, la oportunidad para impugnarla se actualiza de momento a momento y, por ende, la controversia se promovió en tiempo.

⁵ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[&]quot;Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

[&]quot;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 mismo."



28. El criterio sobre la oportunidad de la demanda ya fue respaldado por el Tribunal Pleno el **veintidós de febrero de dos mil dieciocho**, al resolver la controversia constitucional 135/2016.⁶

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

- 29. Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:
- "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
- "I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

- "h) Dos poderes de una misma entidad federativa."
- 30. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria señalan que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los Poderes de los Estados, en relación con la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

⁶ Resuelta bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto a la legitimación pasiva.

⁷ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

[&]quot;I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

[&]quot;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."



- 31. En el sumario que se examina se tiene que la demanda fue promovida por el Poder Judicial del Estado de Sinaloa por conducto del Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa, quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con los artículos mencionados; y porque esa personalidad la acreditó con copia certificada del acta de la sesión del Pleno de ese tribunal, de fecha diez de diciembre de dos mil veinte, en la que fue electo y se le tomó protesta para el cargo con el que se ostenta.
- 32. Además, dicho funcionario cuenta con facultades para representar al Poder Judicial del Estado de Sinaloa en términos del artículo 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad.⁸

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

- 33. **Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.
- 34. Conforme a los artículos 10, fracción II,⁹ y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
- 35. Ahora bien, en el caso concreto, por auto de fecha veinte de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor, conforme a los artículos 10, fracción II,

^{8 &}quot;Artículo 21. Son atribuciones del presidente del Supremo Tribunal de Justicia:

п

[&]quot;II. Representar al Supremo Tribunal de Justicia en los actos oficiales, salvo el caso de que se nombre un representante o una comisión especial para determinado acto."

^{9 &}quot;Artículo 10. ...

[&]quot;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."



de la ley reglamentaria, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, por lo que ordenó emplazarlo para que diera contestación a la demanda y remitiera copia certificada de las documentales relacionadas con el acto impugnado.

36. No obstante, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa no dio contestación a la demanda, de ahí que no es posible analizar la representación de la autoridad demandada.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. Toda vez que las partes no hicieron valer causas de improcedencia y tampoco se advierte de oficio alguna otra. En consecuencia, procede entrar al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el Poder Judicial actor.

VII. ESTUDIO DE FONDO

- 38. El actor sostiene que el Poder Ejecutivo omitió la entrega de los recursos asignados al Poder Judicial para sufragar las necesidades de materiales y servicios generales, correspondientes a la ministración de la segunda parte del mes de febrero, así como de la primera y segunda parte del mes de marzo del ejercicio fiscal dos mil veintiuno, aprobados en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el año dos mil veintiuno.
- 39. Refiere que con dicha omisión se vulneran los principios de autonomía e independencia del Poder Judicial, así como el de división de poderes, contenidos en los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal.
- 40. Señala que con dicho acto se pretende propiciar dependencia y subordinación del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo, debido a que, al retener indebidamente recursos asignados al Poder Judicial mediante el presupuesto de egresos, impide que cumpla con los fines constitucionales que le son encomendados. Considera que es importante destacar que, de permitir que el Ejecutivo continúe reteniendo los recursos asignados al Poder Judicial, se estaría validando una forma de presión a las funciones jurisdiccionales, misma que fomentaría la dependencia o subordinación de un poder respecto de otro, lo que atenta contra el principio de división de funciones.



- 41. En este contexto, la materia de estudio de la presente controversia constitucional es determinar si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa– ha incurrido en la omisión de entrega de los recursos asignados al Poder Judicial del Estado de Sinaloa, para sufragar las necesidades de materiales y servicios generales, correspondientes a la ministración de la segunda parte del mes de febrero, así como de la primera y segunda parte del mes de marzo del ejercicio fiscal dos mil veintiuno y si ello resulta violatorio de los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial.
- 42. Para analizar si el actuar del poder demandado deviene contrario al Texto Constitucional, partiremos del estudio del conjunto de normas jurídicas que determinan el sistema de distribución de competencias de los entes públicos, previstas desde la Constitución, de los principios constitucionales considerados vulnerados y la interpretación efectuada por esta Suprema Corte de los mismos.
- 43. Así tenemos que, de conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esa Ley Fundamental.
- 44. Este sistema federal garantiza la soberanía interna de cada uno de los Estados de la Nación, siguiendo siempre los principios que establece la Norma Fundamental.
- 45. Así, el artículo 41 de la Constitución Federal establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en lo que concierne al ámbito federal y, por lo que hace al local, por medio de los Poderes de los Estados, en los términos de la propia Constitución Federal y de cada una de las Constituciones de las entidades federativas las cuales, en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
- 46. En concordancia con lo anterior, el artículo 133 constitucional acoge el principio de supremacía constitucional, que a la letra dispone:
- "Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, cele-



brados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.". (Énfasis añadido)

47. En esta línea, el artículo 49 constitucional consagra el principio de división de poderes conforme a lo siguiente:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

48. Así, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por lo que, no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. En este tenor, la finalidad del principio de división de poderes es limitar y equilibrar el poder público, a efecto de impedir que un poder se coloque por encima de otro y evitar que un individuo o corporación sea el depositario de dos o más poderes.

49. Este Alto Tribunal ha establecido que el esquema de división de poderes no supone un fin en sí mismo, sino una técnica que exige un equilibrio entre los distintos poderes de la Federación 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.¹⁰

¹⁰ Registro IUS: 177980. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 52/2005, página 954, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



50. En este sentido, en los Estados Unidos Mexicanos, la división funcional de atribuciones de los poderes públicos no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del Estado de derecho. Como se refirió con anterioridad, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna.

51. Tal criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia 41 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es el siguiente: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORA-CIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA "11

52. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece pues, de forma general, las funciones que corresponden a cada uno de los tres poderes, con el fin de distribuir el ejercicio del poder público y, al mismo tiempo, controlarlo; no obstante, existen excepciones y temperancias que la misma Constitución permite para la interrelación de los poderes; sin embargo, es necesario que se lleve a cabo dentro del marco que la propia Constitución Federal establece o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas.

¹¹ Tesis de jurisprudencia 41, Pleno, *Apéndice* de 2011, Novena Época, Tomo I. Constitucional 2. Relaciones entre Poderes, Primera Parte-SCJN, Primera Sección, Relaciones entre Poderes y órganos federales. Página 451.



- 53. En este sentido, se ha aceptado que el Constituyente Local establezca funciones a favor de un determinado Poder, que corresponden a la esfera de otro, pero limitado a que se encuentre expresamente en la Constitución Federal, y que esa función sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas.
- 54. Se deduce entonces que el principio de división de poderes implica una distribución de funciones hacia uno y otro de los Poderes del Estado, referidas preponderantemente a garantizar el buen funcionamiento de los mismos.
- 55. Paralelo al principio de división de poderes, se coloca el de autonomía, como principio complementario de los poderes públicos, que recorre transversalmente la Constitución, otorgando dicha autonomía a los Poderes de la Unión, a los Poderes Locales y a los entes constitucionalmente autónomos, entre otros, facilitando el ejercicio de sus facultades y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, sin presiones externas y sin correr el riesgo de que tales facultades y obligaciones, sean usurpadas por el resto de los poderes públicos.
- 56. En forma genérica podemos definir a la autonomía como la facultad que tiene una institución o entidad para establecer y seguir sus propias normas de funcionamiento, elegir sus autoridades y funcionarios y administrarse a sí misma, dentro del marco de la normativa aplicable y sus ámbitos de competencia.
- 57. Precisados los términos en que esta Suprema Corte de Justicia ha definido el concepto y alcance del principio de división de poderes, así como el de autonomía, conviene analizar el referido principio a nivel local.
- 58. El principio de división de poderes está expresamente previsto para el ámbito local en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 cuyo primer párrafo establece que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni

¹² "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. ..."



depositarse el legislativo en un solo individuo, principio que se recogen también en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.¹³

- 59. Ahora bien, el Tribunal Pleno determinó que ninguno de los poderes públicos de los Estados de la Federación podrá realizar actos que den lugar a la intromisión, a la dependencia o a la subordinación de otro poder, estableciendo las modalidades en que pueden presentarse tales actos de intromisión, los cuales se materializan bajo las siguientes condiciones:
- a) Intromisión: es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.
- b) 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.
- c) 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.
- 60. Lo señalado encuentra sustento en la siguiente jurisprudencia P./J. 80/2004, que a la letra dice:

"DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRIN-CIPIO 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 tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para

^{13 &}quot;Artículo 19. El Supremo Gobierno del Estado se divide para su ejercicio, en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

[&]quot;Artículo 20. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación."



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." 14

- 61. Como se puede observar, la autonomía se convierte en una característica elemental del principio de división de poderes, pues ésta se contrapone a los actos de intromisión, dependencia y subordinación, garantizando su respeto y prevalencia.
- 62. Ahora bien, por lo que respecta propiamente a los Poderes Judiciales Locales –que es la materia de la presente controversia–, el referido artículo 116, fracción III, en correlación con el 17 constitucional, establecen el marco jurídico de garantías constitucionales otorgadas en favor de éstos, que este Alto Tribunal ha estudiado en diversos precedentes, 15 determinado su interpretación y alcance.
- 63. En ese sentido, ha establecido que estas garantías están dirigidas a salvaguardar la función jurisdiccional, las cuales gravitan alrededor de un principio

¹⁴ Tesis P./J. 80/2004. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122.

¹⁵ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 1/2005, resuelta por mayoría de 7 votos en sesión del 11 de octubre de 2005; la controversia constitucional 4/2005,



general compuesto por la independencia y autonomía judiciales, definiéndolos como principios de rango constitucional.

- 64. Para garantizar esa independencia y autonomía en la administración de justicia local, se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes:
 - 1. La idoneidad en la designación de los Jueces y Magistrados;
 - 2. La consagración de la carrera judicial;
- 3. La seguridad económica de Jueces y Magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible);
 - 4. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, que comprende:
 - a) La determinación objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo;
 - b) La posibilidad de ratificación; y,
 - c) La inamovilidad judicial para los que hayan sido ratificados; y,
 - 5. La autonomía de la gestión presupuestal.
- 65. Lo anterior se advierte en las tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: (i) P. XIV/2006, de rubro: "INDEPENDENCIA JUDICIAL. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL."; 16 (ii) P./J. 101/2000, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III,

resuelta por unanimidad de 10 votos en sesión de 13 de octubre de 2005; la controversia constitucional 32/2007, fallada por 11 votos, en sesión de 20 de enero de 2009; los amparos en revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99, falladas por mayoría de 9 votos, el 11 de septiembre de 2000.

¹⁶ Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 24.



DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."17 y (iii) P./J. 115/2009, de rubro: "CONSEJOS DE LA JUDICATURA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. SU ACTUACIÓN DEBE RESPETAR LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL."18

- 66. Así las cosas, ninguna función administrativa que se ejerza para hacer operacional la función jurisdiccional puede pasar por alto ninguna de las garantías antes mencionadas, ya que éstas constituyen el estándar necesario que cualquier determinación administrativa debe pasar para poder ser ejercida; de lo contrario, produciría una afectación al contenido del artículo 116, fracción III, constitucional y, por consiguiente, al 17.
- 67. Como se indicó, los principios de independencia y autonomía judiciales revisten jerarquía constitucional, por lo anterior deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena autonomía e independencia de los Poderes Judiciales Locales. El hecho de que algún Estado de la República no contemple la autonomía e independencia judicial no significa que el Poder Judicial de dicho Estado carezca de garantías a su favor, toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria.
- 68. Lo expresado encuentra su apoyo en la jurisprudencia número 235, que se reproduce a continuación:

"PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTO-NOMÍA. La finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que éstas deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias. Así, para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en el referido artículo 116 se previeron diversos principios a favor

¹⁷ Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página: 32.

¹⁸ Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1239.



de los Poderes Judiciales Locales, consistentes en: a) el establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; c) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad. Estos principios deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo, en caso de que en algún Estado de la República no se encuentren contemplados, ello no significa que el Poder Judicial de dicho Estado carezca de principios a su favor, toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria."19 (Énfasis añadido)

69. Por otro lado, derivado de la relación existente entre los principios de autonomía e independencia de los Poderes Judiciales Locales, con el principio de división de poderes, se ha concluido que cuando las primeras se ven disminuidas, se actualiza una violación al principio de división de poderes, ya que aquellos principios quedan inmersos en éste. En otras palabras, no puede hablarse de una auténtica división de poderes cuando uno de ellos no es autónomo o independiente.

70. También es criterio de este Máximo Tribunal que la vulneración a la autonomía o a la independencia de los Poderes Judiciales Locales implica, necesariamente, la violación al principio de división de poderes, que se actualiza cuando, entre otros, derivado del cumplimiento de una norma jurídica que realice, ya sea el Poder Ejecutivo o el Legislativo, coloque al Poder Judicial en un estado de dependencia o subordinación, el cual verse, entre otros, sobre la autonomía en la gestión presupuestal, conforme a los siguientes criterios:

¹⁹ Registro IUS: 175858. Novena Época. Instancia: Pleno. Materia constitucional. Tesis: P./J. 15/2006. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1530.



"PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Del contenido del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la vulneración a los principios de autonomía o de independencia de un Poder Judicial Local implica necesariamente la violación al de división de poderes, pues aquéllos quedan comprendidos en éste, de manera que no puede hablarse de una auténtica división de poderes cuando uno de ellos, en este caso el judicial, no es autónomo ni independiente."²⁰

"PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS. 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."²¹

71. Por lo que se refiere a la autonomía de la gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales, como se señaló con anterioridad, es un principio fundamental en la independencia de los Poderes Judiciales Locales; de ahí que, no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, recalcando que la actividad administrativa no puede ir en contra de la garantía de autonomía en la gestión presupuestal pues devendría en una violación al principio de

²⁰ Registro IUS: 180536. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004. Materia constitucional, tesis P./J. 79/2004, página 1188. Rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."

²¹ Época: Novena Época. Registro digital: 180538. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, materia constitucional, tesis P./J. 81/2004, página 1187.



división de poderes. Lo manifestado se desprende de la tesis de jurisprudencia P./J. 83/2004:

"PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVI-SIÓN 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 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."22

72. Ahora bien, conforme a las bases anteriormente expuestas, toca ahora definir qué debemos entender por autonomía en la gestión presupuestal, para poder calificar si la omisión de entrega de recursos de que se duele el Poder actor actualiza algún acto de intromisión, dependencia o subordinación y si el mismo versó sobre la referida autonomía en la gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, vulnerando las garantías de independencia y autonomía judicial, así como el principio de división de poderes.

73. De la revisión de diversas resoluciones de esta Suprema Corte, se puede concluir que el criterio adoptado respecto al alcance de la autonomía en la gestión presupuestal, con fundamento en el artículo 17 constitucional, se

²² Registro IUS: 180537. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, materia constitucional, tesis P./J. 83/2004, página 1187.



ha limitado únicamente al ejercicio de los recursos, ²³ no obstante, se considera oportuno ampliar este concepto y su campo de aplicación, para hacerlo acorde a las necesidades por las que se ha otorgado y coadyuve a cumplir con su objetivo de limitar y equilibrar el ejercicio del poder público, garantizando el adecuado ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

- 74. Por consiguiente, se concluye que la autonomía en la gestión presupuestal de los poderes judiciales locales constituye un principio fundamental que se consagra como una condición necesaria para que éstos ejerzan sus funciones con plena independencia, otorgándoles las facultades exclusivas de elaborar, aprobar y ejercer sus propios recursos.
- 75. A la luz de las anteriores premisas, esta Primera Sala estima que el concepto de invalidez abordado es **fundado** por las razones que a continuación se exponen:
- 76. El Poder Judicial actor en su concepto de invalidez sostiene que el Ejecutivo del Estado de Sinaloa omitió la entrega de los recursos necesarios para materiales y servicios generales, aprobados en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa correspondientes a la ministración de la segunda parte del mes de febrero, así como de la primera y segunda parte del mes de marzo del ejercicio fiscal dos mil veintiuno.
- 77. Para acreditar lo anterior, el poder actor ofreció como prueba las siguientes documentales:
- 1. Copias de un ejemplar del Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", de fecha veintitrés de diciembre de dos mil veinte. Órgano de difusión oficial donde se publicó la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno y anexos.
- 2. Copia de tres oficios de fechas dos de febrero, uno de marzo y dos de marzo, todos de dos mil veintiuno, enviados por el licenciado Abel Manjarrez Campos, en su carácter de oficial mayor del Supremo Tribunal de Justicia del

 $^{^{23}}$ En este sentido se resolvieron las controversias constitucionales 35/2000, 241/2017, 300/2017, 304/2017, entre otros.



Estado de Sinaloa, a la licenciada Talina López Martínez, subsecretaria de Egresos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa, y firmado de recibido, donde se le solicita expedir la orden de pago por las cantidades que corresponden a la ministración de la segunda parte del mes de febrero, así de la primera y segunda partes del mes de marzo de los capítulos de materiales y servicios generales.

C. LIC. TALINA LÓPEZ MARTINEZ SUBSECRETARIA DE EGRESOS PALACIO DE GOBIERNO CIUDAD.-

Por acuerdo del Pleno dictado con fundamento en la fracción XXIII del Artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, he de agradecer a usted se sirva expedir orden de pago por la cantidad de: \$9'141,902.35 (nueve millones ciento cuarenta y un mil novecientos dos pesos 35/100 M.N.) por concepto de primera parte de ministración de recursos correspondiente ai gasto corriente de los capítulos de materiales y servicios generales del mes de marzo del año en curso, a fin de que este Cuerpo Judicial Colegiado cuente con disponibilidad inmediata para sufragar los gastos indispensables que se requieren para la administración de justicia.

Atentamente
Culiacán Rosaies, Sinaioa, a 01 de marzo de 2021
EL OFICIAL MAYOR DEL SUPREMO TRIBUNAL DE
JUSTICIA



C. LIC. TALINA LÓPEZ MARTINEZ SUBSECRETARIA DE EGRESOS PALACIO DE GOBIERNO CIUDAD.-

Por acuerdo del Pleno dictado con fundamento en la fracción XXIII del Artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, he de agradecer a usted se sirva expedir orden de pago por la cantidad de: \$9'141,902.35 (nueve millones ciento cuarenta y un mil novecientos dos pesos 35/100 M.N.) por concepto de primera parte de ministración de recursos correspondiente ai gasto corriente de los capítulos de materiales y servicios generales del mes de marzo del año en curso, a fir de que este Cuerpo Judicial Colegiado cuente con disponibilidad inmediata para sufragar los gastos indispensables que se requieren para la administración de justicia.

A tentamente
Culiacán Rosaies, Sinaioa, a 01 de marzo de 2021
EL OFICIAL MAYOR DEL SUPREMO TRIBUNAL DE
JUSTICIA



C. LIC. TALINA LÓPEZ MARTINEZ SUBSECRETARIA DE EGRESOS PALACIO DE GOBIERNO CIUDAD.-

Por acuerdo del Pleno dictado con fundamento en la fracción XXIII del Artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, he de agradecer a usted se sirva expedir orden de pago por la cantidad de: \$9'141,902.35 (nueve millones ciento cuarenta y un mil novecientos dos pesos 35/100 M.N.) por concepto de segurca parte de ministración de recursos correspondiente al gasto corriente de los capítulos de materiales y servicios generales del mes de marzo del año en curso, a fin de que este Cuerpo Judicia. Colegiado cuente con disponibilidad inmediata para sufragar los gastos indispensables que se requieren para la administración de justicia.

A t e n t a m e n t e

Culiacán Rosales, Sinaloa, a 01 de marzo de 2021

EL OFICIAL MAYOR DEL SUPREMO TRIBUNAL DE

JUSTICIA



3. Copia del oficio de fecha dos de abril de dos mil veintiuno, enviado por el actor al Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, y sellado de recibido, donde se le solicita la autorización y garantía de la entrega de los recursos presupuestales correspondientes al rubro de materiales y servicios generales. Precisa que de dicho oficio se corrió traslado al secretario de Administración y Finanzas, tal como se puede apreciar al calce del documento.

C. QUIRINO ORDAZ COPPEL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE SINALOA

PRESENTE -

En mi carácter de Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Sinaloa, con fundamento en los artículos 17 y 116, fracción III, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 93,94 y 97 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; 2°;3°;21, ... fracciones III y IV; y 80, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, así como 6 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa, me permito solicitar a Ud., en el cumplimiento de las atribuciones y obligaciones que le confieren las normas en cita, tenga a bien autorizar y garantizar la entrega de los recursos presupuestales autorizados por el H. Congreso del Estado al Poder Judicial, en el rubro de materiales y servicios generales, solicitados ante la Subsecretaría Egresos de la Secretaría de Administración y Finanzas, según oficios que en copia fotostática certificada se anexan al presente escrito.

Aprovecho la oportunidad para saludarle cordialmente.





78. Por su parte, el Poder Ejecutivo demandado **no dio contestación a la demanda**, no obstante que mediante acuerdo de fecha de veinte de mayo de dos mil veintiuno, se le emplazó para ello, así como también se le requirió para que remitiera copia certificada de las documentales relacionadas con el acto impugnado; incluso por acuerdo de cuatro de octubre del año en curso, se requirió nuevamente al poder demandado para que diera cumplimiento al requerimiento ordenado en proveído antes citado, y remitiera copia certificada de las documentales relacionadas con el acto impugnado; de ahí que, no se desvirtuó lo sostenido por el Poder Judicial actor.

79. En efecto, del análisis de los tres primeros oficios ofrecidos por la actora, se advierte que el oficial mayor del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, de conformidad con el artículo 19, fracción XXIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado,²⁴ solicitó a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa, la expedición de la orden de pago por las cantidades que corresponden a la ministración de la segunda parte del mes de febrero, así de la primera y segunda parte del mes de marzo de los capítulos de materiales y servicios generales; además que el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa solicitó al Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, la autorización y garantía de la entrega de los recursos presupuestales correspondientes al rubro de materiales y servicios generales.

80. Asimismo, del oficio señalado con el numeral 3 se advierte que el presidente del Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Sinaloa, con fundamento en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, 94 y 97 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; 2, 3, 21, fracciones III y IV; y 80, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, así como 6 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa, solicitó al Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, que autorizara y garantizara

²⁴ "Artículo 19. Son atribuciones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado:

п

[&]quot;XXIII. Acordar las erogaciones que deban hacerse con cargo a partidas del presupuesto del Poder Judicial."



la entrega de los recursos presupuestales autorizados por el Congreso del Estado del Poder Judicial, en el rubro de materiales y servicios generales.

- 81. Respecto de los cuales el Poder Judicial sostiene que no obtuvo respuesta al respecto, afirmación que como se adelantó, no fue desvirtuada por el poder demandado en la presente controversia.
- 82. Ahora bien, de conformidad con el artículo 43, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa,²⁵ es facultad exclusiva del Congreso del Estado expedir anualmente la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado.
- 83. Al respecto, específicamente del artículo 21 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa,²⁶ correspondiente al ejercicio de dos mil veintiuno, se advierte que le fue asignado por un presupuesto al Poder Judicial del Estado por la cantidad de \$746'993,670 (setecientos cuarenta y seis millones novecientos noventa y tres mil seiscientos setenta pesos 00/100 moneda nacional).
- 84. Por su parte, el artículo 42, fracción XI, de la misma Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, prevé que los Poderes Legislativo y Judicial, atendiendo el

"Poderes y órganos autónomos Monto

п

"Poder Judicial 746'993,670

"...

"Total 56,012'481,342."

²⁵ "Artículo 43. Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:

[&]quot;..

[&]quot;XXI. Expedir anualmente la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado, previo examen, discusión y, en su caso, modificación de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Estatal. Asimismo, se podrá autorizar en dicha ley las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley respectiva; así como las erogaciones plurianuales necesarias para cubrir las obligaciones derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada que se celebren con la previa autorización del Congreso; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en las subsecuentes Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado."

²⁶ "Artículo 21. Las erogaciones previstas por los poderes y órganos autónomos se señalan en los anexos 4 y 5 del tomo II, de esta ley.



margen de autonomía de gestión con la que cuentan según su normatividad propia, se regirán por lo establecido en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios; por la Ley de Contabilidad Gubernamental, así como por la demás legislación aplicable en materia presupuestaria, respecto a la contención del gasto y destino de los ahorros.

85. Así, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa en su artículo 55, en sus párrafos sexto y séptimo²⁷ establece que el Poder Judicial deberá proponer su calendario de presupuesto considerando en todo tiempo la estimación de ingresos y la disponibilidad financiera que le informe la secretaría para el ejercicio fiscal y una vez concertado el calendario de presupuesto con el Ejecutivo del Estado por conducto de la secretaría pro-

^{27 &}quot;Artículo 55. Los titulares de los ejecutores de gasto ejercerán el presupuesto autorizado bajo su responsabilidad, mediante el registro de las operaciones que correspondan a través del sistema que determine la secretaría, observando que las erogaciones y pagos se sujeten a sus presupuestos autorizados.

[&]quot;Los titulares de los ejecutores de gasto serán responsables de que los pagos efectuados con cargo a sus presupuestos correspondan a compromisos devengados y se efectúen previa entrega de los bienes o prestación de los servicios y aceptación de los mismos y se cuente con el documento que reúna los requisitos fiscales vigentes.

[&]quot;Las dependencias y entidades deberán proponer a la secretaría sus calendarios de presupuesto en términos mensuales.

[&]quot;La secretaría realizará el análisis de la propuesta de calendario de presupuesto de los ejecutores de gasto e informará de su viabilidad considerando en todo tiempo el calendario estimado de ingresos y de la disponibilidad financiera proyectada para el ejercicio fiscal.

[&]quot;La unidad de administración de cada dependencia y entidad deberán comunicar los calendarios de presupuesto a sus unidades ejecutoras de gasto.

[&]quot;Los Poderes Judicial y Legislativo, y órganos constitucionales autónomos deberán proponer su calendario de presupuesto considerando en todo tiempo la estimación de ingresos y la disponibilidad financiera que le informe la secretaría para el ejercicio fiscal.

[&]quot;Concertado el calendario de presupuesto con el Ejecutivo del Estado por conducto de la secretaría procederán a su publicación en el mismo plazo señalado para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

[&]quot;La secretaría deberá publicar el calendario de presupuesto de las dependencias y entidades a más tardar el último día del mes de enero del año que corresponda, así como incluir en los informes trimestrales y en la cuenta pública el cumplimiento de los calendarios de presupuesto por unidad responsable y por capítulo de gasto.

[&]quot;El calendario de presupuesto deberá ponerse a disposición de la ciudadanía en las páginas de internet de los ejecutores de gasto en el mismo plazo señalado en el párrafo anterior."



cederán a su publicación en el mismo plazo señalado para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, esto es, a más tardar el último día del mes de enero del año que corresponda, así como incluir en los informes trimestrales y en la cuenta pública el cumplimiento de los calendarios de presupuesto por unidad responsable y por capítulo de gasto.

- 86. Asimismo, el artículo 56²⁸ de la citada ley, prevé que las entidades, los Poderes Legislativo, Judicial, y los órganos constitucionales autónomos, **recibirán** y **manejarán sus presupuestos**, así como efectuarán sus pagos a través de sus propias tesorerías o equivalentes.
- 87. El artículo 57,29 señala que los ejecutores de gasto30 realizarán los cargos al presupuesto de egresos del Estado, a través de solicitudes de pago. La solicitud de pago es el documento legal, presupuestario y contable mediante el cual se realizan cargos al presupuesto de egresos para efectos de registro, pago y/o transferencia a los entes públicos.
- 88. Asimismo, el artículo 76 de la citada ley prevé que las asignaciones presupuestales aprobadas en el Presupuesto de Egresos del Estado a los Poderes Legislativo y Judicial, y órganos constitucionales autónomos se ministrarán

²⁸ "Artículo 56. ...

[&]quot;Las entidades, los Poderes Legislativo, Judicial, y los órganos constitucionales autónomos, recibirán y manejarán sus presupuestos, así como efectuarán sus pagos a través de sus propias tesorerías o equivalentes. En su caso, podrán optar por el mecanismo que establece el penúltimo párrafo del artículo 6 de esta ley. ..."

²⁹ "Artículo 57. Los ejecutores de gasto realizarán los cargos al presupuesto de egresos del Estado, a través de solicitudes de pago. La solicitud de pago es el documento legal, presupuestario y contable mediante el cual se realizan cargos al presupuesto de egresos para efectos de registro, pago y/o transferencia a los entes públicos.

[&]quot;Asimismo, mediante la solicitud de pago, el ejecutor de gasto autoriza el pago toda vez que el bien y/o servicio se recibió en tiempo, forma, a su entera satisfacción y de conformidad con lo establecido en el documento contractual. ..."

³⁰ Conforme al artículo 2, fracción XV, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa, se entenderá por ejecutores de gasto: "XV. Ejecutores de gasto: los Poderes Legislativo y Judicial, incluyendo a sus respectivos órganos desconcentrados, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, así como los Municipios, sus dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 5 de esta ley con cargo al presupuesto de egresos del Estado o a los presupuestos de egresos de los Municipios."



en las partidas presupuestales indicadas y de conformidad con sus calendarios de presupuesto aprobados.

- 89. Por su parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sinaloa en su artículo 59 prevé que la Secretaría de Administración y Finanzas ministrará los recursos del presupuesto de egresos, con base en los calendarios financieros y de objetivos del Poder Judicial, que se apeguen estrictamente a procedimientos para la ministración periódica de recursos de inversión directa, de subsidios y de gasto corriente y a lo autorizado en el presupuesto de egresos.
- 90. Así tomando como base lo anterior, de una interpretación integral de los ordenamientos citados se advierte que el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa tiene la obligación de ministrar al Poder Judicial del Estado los recursos aprobados en el presupuesto de egresos; sin embargo, en la especie afirma el poder actor no se efectúo la entrega de los citados recursos, que cabe señalar forman parte los gastos que se encuentran presupuestados en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, afirmación que no fue desvirtuada por el poder demandado al no haber dado contestación a la demanda.
- 91. Así, esta Primera Sala concluye que no es constitucionalmente admisible, que el Poder Ejecutivo omitiera la entrega de dichos recursos al actor, pues ello impactó directamente la autonomía y la independencia del Poder Judicial del Estado, al dejar de percibir los recursos presupuestales correspondientes al rubro de materiales y servicios generales de la segunda parte del mes de febrero, así como de la primera y segunda parte del mes de marzo.
- 92. En efecto, ese actuar del Poder Ejecutivo impactó directamente en la autonomía del Poder Judicial del Estado, pues como ya se dijo, entre los principios previstos en la Constitución que garantizan el respeto a la autonomía del Poder Judicial están los de integridad y ejercicio directo de sus recursos, los que, en este caso, no se han observado.
- 93. En ese orden de ideas, procede condenar al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa al pago de las cantidades correspondientes al rubro de materiales y servicios generales de la segunda parte del mes de febrero, así como de la primera y segunda parte del mes de marzo de dos mil veintiuno.



VIII. EFECTOS

94. De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

95. En un plazo de noventa días contados a partir de que sea notificada la presente sentencia, el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa deberá entregar al Poder Judicial de la misma entidad federativa, las cantidades correspondientes al rubro de materiales y servicios generales de la segunda parte del mes de febrero, de la primera y segunda parte del mes de marzo de dos mil veintiuno, respectivamente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del acto impugnado consistente en la omisión de la entrega de los recursos correspondientes a la segunda parte del mes de febrero de dos mil veintiuno, por la cantidad de \$9'981,638.77 (nueve millones novecientos ochenta y un mil seiscientos treinta y ocho pesos 77/100 moneda nacional), así como la primera y segunda parte del mes de marzo de dos mil veintiuno, por las cantidades de \$9'141,902.32 (nueve millones ciento cuarenta y un mil novecientos dos pesos 32/100 moneda nacional) y \$9'141,902.32 (nueve millones ciento cuarenta y un mil novecientos dos pesos 32/100 moneda nacional), respectivamente, que forman parte del presupuesto de egresos asignados al Poder Judicial del Estado; en los términos y para los efectos precisados en los considerandos séptimo y octavo de esta ejecutoria.

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 las señoras y señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DETREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O, AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL COORDINADOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMACIÓN ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO (RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 6162/19).

V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CONOCER DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO U ORGANISMO, INCLUIDOS LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS (VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 6162/19).



VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CONOCER Y RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN REALIZADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMACIÓN (VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PLENO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 6162/19).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 300/2019. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 13 DE ENERO DE 2021. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: DANIELA CARRASCO BERGE.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión virtual correspondiente al día trece de enero de dos mil veintiuno, mediante el cual se emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la que se resuelve la controversia constitucional 300/2019 promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en contra del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, demandando la invalidez de la resolución de diez de julio de dos mil diecinueve, por la que éste resolvió el recurso de revisión RRA. 6162/19, interpuesto en contra de una respuesta dada a una solicitud de información en materia estadística y geográfica generada, procesada y publicada por aquél.



I. ANTECEDENTES

1. Requerimiento de información a la Unidad de Transparencia del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. El veinte de mayo de dos mil diecinueve, la unidad de transparencia del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, en adelante), a través de la plataforma nacional de transparencia, recibió un requerimiento de información estadística y geográfica; el cual se identificó en la citada plataforma como solicitud de acceso a la información número 4010000041719. En dicha solicitud se requirió:

"Históricamente y actualmente (desde la creación del gobierno mexicano hasta hoy 2019), a nivel país, aquí en México, cuantas personas se tienen registradas que actualmente vivan (número) que tengan la característica de ser descendientes de gobernadores prehispánicos, es decir, que se tenga la certeza de que descienden históricamente de algún gobernador prehispánico, sin importar la línea sanguínea (pueden ser descendientes de los familiares del gobernador, ya sea desde tíos, abuelos, primos, etc.). De ser el caso afirmativo, enliste únicamente todos aquellos apellidos de los cuales tienen registro y constancia de aquellas personas que actualmente vivan y tengan un apellido de descendencia de gobernadores prehispánicos, desde el año 1950 al 2019 de todas aquellas personas que encuadran en lo anterior requerido, que tipo de reconocimiento o demás que se les otorque por parte del Gobierno Federal, señale en que ordenamiento está contemplado dichos reconocimientos o demás que se les otorguen para tal efecto. En caso de que un ciudadano considere que su apellido desciende históricamente de algún gobernador prehispánico, señale ante que autoridad puede acudir en caso de que el Gobierno Federal tenga un procedimiento para este tipo de ciudadanos. Nota: Al referirme 'gobernador prehispánico', me refiero a todos y cada uno de los que se tenga registro a nivel país y en particular de aquellos gobernadores que se asentaron en lo que hoy conocemos como Ciudad de México y alrededores. (sic)."

2. El instituto actor determinó que era incompetente para brindar la información solicitada, y sugirió al solicitante acudir a las Unidades de Enlace del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y del Instituto Nacional de Antropología e Historia, como sujetos obligados en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, en adelante) y la Ley



Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP, en adelante), ambas en su artículo 1.

- 3. Recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Inconforme con esa respuesta, la solicitante promovió recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, en adelante), el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, quien lo radicó y admitió con el número RRA. 6162/19 por auto de tres de junio del mismo año, bajo la ponencia de la comisionada Josefina Román Vergara. Dicho recurso, fue resuelto el diez de julio de dos mil diecinueve, en el sentido de confirmar la respuesta dada por el INEGI al solicitante.
- 4. **Escrito de demanda.** El cinco de septiembre de dos mil diecinueve el INEGI promovió la presente controversia constitucional, a través de su coordinador general de Asuntos Jurídicos, Jorge Ventura Nevares, en contra de la resolución dictada el diez de julio de dos mil diecinueve por el INAI en el recurso de revisión RRA. 6162/19. En su escrito de demanda formuló dos conceptos de invalidez:
- 5. En el **primer concepto de invalidez**, sostiene que la resolución impugnada viola el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, toda vez que el INAI asumió competencia para conocer y resolver de un recurso de revisión interpuesto en contra de la respuesta brindada por el INEGI ante una solicitud de información estadística.
- 6. En la resolución de mérito, el INAI transgredió la autonomía técnica y de gestión del INEGI, que implica la facultad para decidir y regular la captación, procesamiento y publicación de la información del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG, en adelante), así como la responsabilidad para normar y coordinar el mismo.
- 7. De lo anterior, deriva que es el INEGI quien conoce en exclusiva de los recursos de revisión relacionados con el acceso a la información generada por el SNIEG conforme al artículo 113 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG, en adelante), por lo que el INAI invadió dicha autonomía al emitir la resolución del recurso de revisión impugnada.



- 8. Asimismo, sostiene que existe una vulneración a la división de poderes establecida en el artículo 49 de la Constitución Federal, dado que hay una interferencia preponderante y decisiva de un órgano constitucionalmente autónomo sobre otro, siendo que deben funcionar a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias.
- 9. En este sentido, la autonomía que goza el INEGI representa una independencia en sus funciones en un grado extremo, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pueda mermar el adecuado funcionamiento del SNIEG.
- 10. Siendo así, el INEGI se debe regular por el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y la LSNIEG, y no puede estar sujeto en área de especialización técnica a otro marco normativo, como sería el de la materia de transparencia.
- 11. De concederse que el INAI puede revisar los actos del INEGI, se estaría homologando éste a un órgano dependiente, nulificando sus atribuciones constitucionales. Si bien la información en materia de transparencia es competencia del INAI, e inclusive el INEGI es un sujeto obligado, lo cierto es que la información estadística y geográfica se exceptúa de lo anterior, en razón de que reúne características sustancialmente distintas.
- 12. Adicionalmente, sostiene que durante la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, el Poder Constituyente clarificó que el INEGI permanecía con una materia de especialización que debe desempeñar de manera exclusiva e independiente de cualquier otro órgano del Estado, sujetándose solamente a un régimen de coordinación con el INAI.
- 13. Por tanto, la resolución de recurso de revisión RRA. 6162/19 impugnada vulnera el ámbito competencial del INEGI y debe declararse su invalidez.
- 14. En el **segundo concepto de invalidez**, sostiene que el INAI, al declararse competente para resolver el recurso de revisión RRA 6162/19, transgredió el artículo 26, apartado B, párrafos primero, segundo y cuarto, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 47 de la LSNIEG, dado que el INEGI goza de competencia exclusiva en materia de información estadística y geográfica.



- 15. Para lo anterior, señala que la fracción IV del artículo 6o. de la Constitución General prevé que se deben establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece la misma. Esto implica que no solamente existe un órgano especializado, sino varios, entre los que se encuentra el INEGI.
- 16. Destaca el artículo 102 de la LSNIEG, que contempla la posibilidad de que el INEGI no brinde la información solicitada, por lo que si tiene la facultad exclusiva de determinar qué información se puede transparentar, aplicando los criterios de confidencialidad, clasificación, reserva o restricción, es inconcuso que le corresponde, de igual forma, conocer de los recursos de revisión que se promuevan en contra de dichas respuestas.
- 17. Asimismo, el artículo 47 de la LSNIEG prevé que la información, exceptuando la relativa a la gestión administrativa, derivada del SNIEG no se sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que se deberá conocer y conservar conforme a aquella.
- 18. Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue abrogada, no se puede considerar que la LGTAIP y la LFTAIP hayan dejado sin efectos el artículo supra referido, pues, atendiendo al principio "donde existe la misma razón de la ley, debe existir la misma disposición" y al artículo octavo transitorio de la LFTAIP, las referencias a la legislación anterior deben entenderse a la actual.
- 19. Además, la ley federal abrogada, al igual que la vigente, no establecen competencia en materia de transparencia y acceso a la información respecto de solicitudes estadísticas y geográficas, por lo mismo, no es viable considerar el principio de temporalidad de las leyes, al estar ante dos de tipo reglamentario, de la misma jerarquía, pero reguladoras de sistemas distintos.
- 20. Por tanto, el INAI se extralimitó en sus facultades, pues si bien debe garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, lo cierto es que constitucionalmente no se le otorgan atribuciones sobre otros órganos autónomos respecto a la materia de especialización, pues, como se



observa, el INEGI goza de dicha exclusividad respecto de la información estadística y geográfica, la cual se rige por los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.

- 21. Ahora bien, la difusión de información estadística y geográfica se regula por los artículos 37, 38, 46 y 47 de la LSNIEG, incluyendo los aspectos de reserva y confidencialidad, por lo que el INAI no puede tener competencia concurrente en la materia de protección de datos personales, y, en consecuencia, para pronunciarse respecto de solicitudes que tengan relación con datos personales captados con motivo de información estadística y geográfica.
- 22. Lo anterior, pues la protección de datos personales, prevista en los artículos 6o. y 16 de la Constitución Federal, difiere del sistema previsto por la LSNIEG, entonces el INAI cuenta con la atribución para resolver sobre datos personales captados por el INEGI, siempre y cuando éste tenga el carácter de sujeto obligado o sea información relativa a la gestión administrativa del mismo.
- 23. Sin embargo, el INEGI cuenta con la facultad exclusiva para captar, procesar y difundir la información estadística y geográfica, lo que abarca la integridad de los datos que proporcionen los informantes del SNIEG, sin que otra autoridad deba intervenir. Por tanto, solicita se declare la invalidez de la resolución dictada por el INAI en el recurso de revisión RRA. 6162/19.
- 24. Los **artículos constitucionales** que el promovente señala que fueron violados son 60., 14, 16 y 26, apartado B, párrafos primero, segundo y cuarto, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. TRÁMITE

- 25. **Radicación y trámite.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de septiembre de dos mil diecinueve.
- 26. El nueve de septiembre de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 300/2019 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.



- 27. El Ministro instructor admitió a trámite la demanda y requirió al INAI para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación a la demanda.
- 28. **Contestación del INAI.** El INAI plantea cinco argumentos para sostener la validez de la resolución que emitió en el recurso de revisión RR. 6162/19.
- 29. En el **primer argumento** plantea que, desde la creación del INEGI como órgano constitucionalmente autónomo, se le encomendó la responsabilidad de normar y coordinar el SNIEG, otorgándole las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que genere y proveer su observancia. Ahora bien, indica que es cierto que el antecesor del INAI no tenía competencia para conocer de los recursos contra autoridades ajenas al mismo, como el INEGI, sin embargo, tras la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia, dicho esquema se transformó.
- 30. Así, conforme al artículo 60., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, después de 2014, el INAI tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales, respecto de todas las autoridades, entidades, órganos y organismos que formen parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que recibe y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal. Siendo la única excepción, la relativa a los asuntos jurisdiccionales competencia de la Suprema Corte.
- 31. Aduce que los mecanismos de acceso a la información y los procedimientos de revisión expeditos en la materia deben sustanciarse ante los órganos autónomos, especializados e imparciales, previstos en el artículo 6o. constitucional, es decir, los órganos en materia de transparencia a nivel local y federal, no el INEGI.
- 32. Asimismo, sostiene que el mandato de coordinación constitucional entre el INAI, la Auditoría Superior de la Federación, la entidad especializada en materia de archivos y el INEGI, es únicamente con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas, y no para coordinar sus acciones como especialistas todos del derecho de acceso a la información. De ahí que, la resolución del recurso de revisión no



invade las facultades del INEGI en materia de información estadística y geográfica y no le causa afectación alguna en su autonomía.

- 33. Como **segundo argumento**, el INAI sostiene que la resolución impugnada es válida, pues fue emitida en apego a la LGTAIP y la LFTAIP. Al respecto, señala que este Alto Tribunal ha determinado que los órganos constitucionales autónomos tienen características y facultades específicas; que surgen bajo una idea de equilibrio constitucional; que se establecen por disposición constitucional, dotándolos de independencia para alcanzar sus fines; que este tipo de organismo no destruye ni altera la teoría tradicional de división de poderes; que se debe garantizar su independencia y funcionalidad; y que están dotados de una naturaleza específica y un carácter técnico.
- 34. En este sentido, por un lado, el INEGI, es el encargado de normar y coordinar el SNIEG, con facultades para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que genere, conforme a los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia; y por otro lado, la competencia del INAI, prevista en el artículo 6o. constitucional, es para garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, autorizándosele para conocer, entre otras cuestiones, de los asuntos relacionados con las solicitudes de acceso a la información de cualquier autoridad.
- 35. Bajo esta línea, indica que una de las principales facultades del INAI es la resolución de los recursos de revisión que las personas interpongan cuando una autoridad –sujeto obligado– limite o menoscabe de alguna forma el acceso a la información pública, conforme al artículo 6o., apartado A, fracciones IV y VIII, de la Constitución Federal.
- 36. Además, argumenta que los artículos 26 de la Constitución Federal y 47 de la LSNIEG, deben interpretarse en congruencia con el marco constitucional en materia de transparencia implementado en 2014, donde claramente se buscó que fuera el INAI el órgano competente para conocer todo lo relativo a la información púbica, así como el establecimiento de los principios y bases en la materia. Sin que se pueda concluir que existe previsión alguna que señala la incompetencia del INAI para resolver un recurso de revisión en contra de la respuesta



otorgada en una solicitud de acceso a la información por parte de un sujeto obligado, ni se pueda desprender que cierto tipo de información deba tener un tratamiento especial ajeno a la transparencia.

- 37. El INAI aduce que su competencia es evidente conforme a los artículos 142 y 143 de la LGTAIP, así como los diversos 147 y 148 de la LFTAIP, por lo que resulta válida la admisión y resolución del recurso de revisión impugnado, y el hecho de que la misma sea vinculante para el INEGI, sin que esto implique invasión competencial alguna respecto de la materia de información estadística y geográfica que le corresponde.
- 38. Respecto del artículo 47 de la LSNIEG, indica que los supuestos jurídicos que prevé quedaron derogados tácitamente con la reforma constitucional en materia de transparencia y la posterior emisión de la LGTAIP; y que, en todo caso, el mismo debe ser interpretado de forma coherente con el sistema, lo cual implica privilegiar la complementación de las normas especiales sobre las generales, de tal forma que conforme a la propia teleología de las normas, se aplique en primer lugar la LGTAIP como ley especial del derecho de acceso a la información pública y su respectivo recurso de revisión, pues debe ser el parámetro interpretativo para el artículo 47 de la LSNIEG.
- 39. Por tanto, concluye que, al resolver el recurso de revisión impugnado, actuó de conformidad con los artículos 6o. de la Constitución Federal y 1, 2, 3, 142 y 143 de la LGTAIP, resultando evidente que no existe ningún tipo de información pública que quede fuera de su competencia, salvo los asuntos de competencia de la Suprema Corte, y debiendo reconocerse la validez del acto.
- 40. En su **tercer argumento**, el INAI propone que debe diferenciarse la materia regulada por el artículo 26, apartado B, y los artículos 60. y 16, todos de la Constitución Federal; pues mientras el primero versa medularmente sobre información estadística y geográfica, los segundos tratan del acceso a la información pública y la protección de datos personales.
- 41. Ahora, si bien existe el SNIEG, no podría desprenderse que este se sustraiga de la observancia y aplicación del parámetro constitucional en materia de transparencia, pues con la reforma constitucional de 2014, el Poder



Reformador estableció principios y bases generales, especialmente: el carácter público de la información en posesión de autoridades, el principio de máxima publicidad y el principio de reserva.

- 42. Además, se modificó el parámetro competencial para que se emitiera una ley general en la materia. La teleología de dichas modificaciones legales y constitucionales buscó contar con una instancia que garantice el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información con una visión nacional e integradora.
- 43. Por tanto, no sería posible sostener que el artículo 26 de la Constitución Federal conceda una facultad exclusiva al INEGI en el conocimiento del acceso a la información pública cuando se relacione con información estadística y geográfica, pues tal potestad asiste al INAI, respecto de todos los sujetos obligados.
- 44. En su **cuarto argumento**, el INAI arguye que los artículos 26 de la Constitución Federal y 47 de la LSNIEG, deben interpretarse de forma integral y sistemática con el resto de la Constitución, la LGTAIP y la LFTAIP. Resalta que el ámbito de validez y el objeto de regulación de cada una de las legislaciones es diferente, pues mientras la LSNIEG se limita a información estadística y geográfica, la LGTAIP versa sobre la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales.
- 45. Por lo que, de una lectura integral, advierte que el INEGI no cuenta con competencia única para conocer de información pública estadística y geográfica, pues el objeto materia de la LSNIEG no es exclusivo, sino que existe otra, como es la LGTAIP que también tiene como objeto el acceso a la información pública, pero de todo tipo.
- 46. Finalmente, en su **quinto argumento**, el INAI señala que la interpretación del INEGI respecto del artículo 47 de la LSNIEG es incorrecta, pues presupone que la información estadística y geográfica debe diferenciarse de la información sobre la gestión administrativa.
- 47. Sin embargo, el INAI considera que tal artículo puede tener dos interpretaciones: la primera, sosteniendo que el tercer párrafo refiere a la información sobre la gestión administrativa del INEGI y que tales solicitudes de información se



sujetan a la LGTAIP, dado que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue abrogada, además entendiendo que los párrafos primero y segundo se refieren a la "información" como los datos que proporcionan los informantes al SNIEG, es decir, datos personales. Más, la eventual información estadística y geográfica que derive sí debe ser considerada como información pública, pues lo que ordena esta norma solamente es la protección de la confidencialidad de los datos de los informantes y no la exclusión de toda la información estadística y geográfica.

- 48. Por otra parte, la segunda interpretación posible que da el INAI, sostiene que este precepto es inconsistente con el resto del sistema al no haber sido armonizado con posterioridad a la reforma constitucional en materia de transparencia.
- 49. En todo caso, plantea que el recurso de revisión competencia del INEGI previsto en la LSNIEG, no se encuentra armonizado con la reforma constitucional en materia de transparencia y no sería idóneo puesto que: no prevé un plazo claro para su resolución, no cuenta con etapas procesales diferenciadas, al resolverlo el mismo órgano se rompe con la objetividad, imparcialidad e independencia, no cuenta con un lazo claro y expedito para su resolución, tiene mayores requisitos que los previstos en el recurso de revisión de la LGTAIP, y no prevé la suplencia de la queja a favor del recurrente.
- 50. Por tanto, es inconcuso que el recurso de revisión que debe proceder respecto de cualquier solicitud de acceso a la información es el previsto en el artículo 6o. de la Constitución Federal, y, en consecuencia, debe reconocerse la validez de la resolución emitida en el recurso de revisión RR. 6162/19.
- 51. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general no formuló opinión en el presente asunto.
- 52. **Alegatos.** Mediante escrito presentado el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el INEGI formuló alegatos.
- 53. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró el ocho de octubre de dos mil veinte la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del



Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

54. **Radicación en Primera Sala.** Por acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil veinte, se determinó radicar la presente controversia constitucional en la Primera Sala de este Alto Tribunal, en atención a que únicamente se impugna la constitucionalidad de la resolución emitida por el INAI en el recurso de revisión RRA. 6162/19.

III. COMPETENCIA

55. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 1 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II de dicho precepto;² 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,³ ya que se plantea un conflicto, respecto de la constitucionalidad de un acto, entre dos órganos constitucionales autónomos: el INEGI y el INAI.

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:

[&]quot;I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."

² "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[&]quot;I. Las controversias constitucionales, <u>salvo</u> en las que deba sobreseerse y <u>aquellas en las que no</u> <u>se impugnen normas de carácter general</u>, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.



IV. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

56. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, 4 se precisa que el acto impugnado es la resolución de diez de julio de dos mil diecinueve, mediante la cual se resuelve el recurso de revisión RRA. 6162/19, dictada por la comisionada del INAI, Josefina Román Vergara.

V. OPORTUNIDAD

- 57. Se analizará la oportunidad de la demanda respecto del acto impugnado, en términos de lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia que establece que tratándose de actos, el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días: a) a partir del día siguiente al que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acuerdo impugnado; b) a partir de que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución; o, c) a partir de que el actor se ostente sabedor de los mismos.⁵
- 58. En el caso, la resolución impugnada se notificó el cinco de agosto de dos mil diecinueve; por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del seis de agosto,⁶ al diecisiete de septiembre, de la misma

[&]quot;Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

[&]quot;TERCERO. <u>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,</u> siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito." (énfasis añadido)

⁴ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[&]quot;Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[&]quot;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."

⁵ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

[&]quot;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."

⁶ De conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 38, norma supletoria de la LFTAIP, en virtud de su artículo 7.



anualidad.⁷ Luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, es evidente que fue **oportuna**.

VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA

- 59. En términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, el INEGI tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.
- 60. Suscribe la demanda, Jorge Ventura Nevares, ostentándose como coordinador general de Asuntos Jurídicos del INEGI, lo que acredita con copia certificada de la constancia de nombramiento, emitida por el director general del instituto actor. En términos del artículo 46, fracción VI, del Reglamento Interior del INEGI, dicho funcionario cuenta con la representación legal del mismo.⁸
- 61. Conforme al artículo 11 de la ley reglamentaria, la representación debe estar establecida en las normas que rigen a los órganos legitimados, lo cual se

⁷ Descontándose del cómputo los días diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de agosto; así como uno, siete, ocho, catorce, quince y dieciséis de septiembre, todos de dos mil diecinueve, por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
⁸ "Artículo 46. La Coordinación General de Asuntos Jurídicos, contará con las atribuciones específicas siguientes:

[&]quot;...
"VI. <u>Representar legalmente al Instituto</u>, a los miembros de la Junta de Gobierno, al presidente y a los titulares de las Unidades Administrativas <u>ante cualquier autoridad jurisdiccional</u> o administrativa, tribunal, procuraduría, así como ante comisiones de derechos humanos nacional y estatales, <u>en toda clase de juicios o procedimientos</u> del orden laboral, civil, fiscal, administrativo, agrario y penal, en que sean parte, o sin ser parte sea requerida su intervención por la autoridad.

[&]quot;Con la representación legal señalada, podrá entre otras atribuciones, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas que sean necesarias en los procedimientos, absolver posiciones, ofrecer pruebas, desistirse de juicios o instancias, transigir cuando así convenga a los intereses de sus representados, interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades; interponer los juicios de amparo o comparecer como terceros perjudicados."

⁹ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[&]quot;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



acredita en este caso y, por consiguiente, se le **reconoce la representación** al coordinador general de Asuntos Jurídicos indicado.

VII. LEGITIMACIÓN PASIVA

- 62. En términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, el INAI, como órgano garante establecido por el artículo 60. constitucional en materia de transparencia, cuenta con legitimación pasiva en la presente controversia.
- 63. En su representación comparece Miguel Novoa Gómez, con el carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI, a quien le corresponde rendir los escritos de demanda o contestación en las controversias constitucionales, ¹⁰ acreditando su personalidad con copia certificada del acuerdo emitido por el Pleno del INAI con fecha de trece de febrero de dos mil diecinueve.
- 64. Conforme a lo anterior, el citado director general **cuenta con la representación** del INAI para comparecer al presente juicio.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

65. En el escrito de contestación, el INAI plantea como causal de improcedencia, la inimpugnabilidad de las resoluciones que emite en un recurso de

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.

[&]quot;En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley ..."

¹⁰ Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

[&]quot;Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

[&]quot;...

[&]quot;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 ..."



revisión en materia de transparencia, conforme al artículo 60., apartado A, fracción VIII. de la Constitución Federal. 11

66. El INAI sostiene que la controversia no es la vía idónea para controvertir una resolución definitiva que tiene un carácter materialmente jurisdiccional, acto que no puede cuestionarse en este medio de control, conforme a la fracción VIII del artículo 19, en relación con la fracción II del artículo 20, de la lev reglamentaria en la materia. 12 Esta Primera Sala considera que dicho argumento es infundado.

67. El artículo 60., apartado A, de la Constitución Federal prevé que las resoluciones emitidas por el INAI son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, salvo la excepción en materia de seguridad nacional prevista para el consejero jurídico del Gobierno Federal.¹³

^{11 &}quot;Artículo 6o. ...

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

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

[&]quot;Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia." (énfasis añadido).

¹² "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[&]quot;VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

[&]quot;Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

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

^{13 &}quot;Artículo 6o. ...

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



- 68. Sin embargo, esta Primera Sala considera que no resulta aplicable dicha disposición al caso presente, dado que, partiendo de una interpretación sistemática de la Constitución Federal, también debe atenderse al contenido del artículo 105, fracción I, que prevé los supuestos de legitimación para promover controversias constitucionales. 14
- 69. Debe recordarse que la controversia constitucional no es un medio de control que tenga por objeto revisar el contenido sustantivo del acto, en este caso: el fondo de la resolución sobre si fue o no correcta la respuesta dada al solicitante de información. Por el contrario, únicamente analiza la competencia que tenía esa autoridad para emitirlo, sin prejuzgar sobre el criterio que se haya plasmado para resolver el asunto en sus méritos.
- 70. Si bien las resoluciones emitidas por el INAI son definitivas para los sujetos obligados, con la excepción prevista por el mismo precepto, también se exceptuará cuando el fundamento competencial de la resolución presumiblemente invade las competencias de uno de los órganos legitimados activamente por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.
- 71. Se reitera, en el presente análisis, esta Suprema Corte no pretende revisar como un "órgano de apelación" las consideraciones del INAI al resolver el recurso de revisión, sino la validez del fundamento competencial con que se haya emitido. Es decir, al impugnar la resolución en el recurso de revisión RRA. 6162/19, el INEGI planteó la inconstitucionalidad de una cuestión de examen previo: la competencia del actor para conocer y resolver, no así de las consideraciones, alcances o efectos sustantivos de la resolución.

[&]quot;Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia." (énfasis añadido).

^{14 &}quot;Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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



72. No obsta que este Alto Tribunal ha sostenido que los actos de naturaleza jurisdiccional, en general, no son susceptibles de impugnarse en una controversia constitucional, dado que sería tanto como prever una instancia adicional para la misma cuestión litigiosa; 15 pues, dicho criterio encuentra una excepción en la impugnación de la competencia del órgano que emitió el acto jurisdiccional cuestionado, siempre y cuando el demandante se ostente como el adecuado para haber conocido del mismo. 16

73. En el caso, el INAI no es un órgano formalmente jurisdiccional, no obstante, al resolver los recursos de revisión, emite actos materialmente jurisdiccionales que resuelven de forma vinculante una controversia jurídica, ¹⁷ por lo que resulta aplicable la excepción antes señalada.

¹⁵ Al respecto, véase el criterio contenido en la tesis P./J. 117/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.". Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088 y registro digital: 190960.

¹⁶ Al respecto, véase el criterio contenido en la tesis P./J. 16/2008, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.". Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815 y registro digital: 170355.

¹⁷ Al respecto, véanse los artículos 142, 157 y 158 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

[&]quot;Artículo 142. El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, de manera directa o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la unidad de transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.

[&]quot;En el caso de que se interponga ante la unidad de transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al organismo garante que corresponda a más tardar al día siguiente de haberlo recibido. ..." "Artículo 157. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

[&]quot;Únicamente el consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que se establecen en el capítulo IV denominado 'Del recurso de revisión en materia de Seguridad Nacional', en el presente título, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional."

[&]quot;Artículo 158. Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación."



- 74. En suma, mientras que el artículo 60., apartado A, de la Constitución Federal se dirige a evitar una instancia adicional que pueda revisar las interpretaciones que de fondo sustente el INAI al resolver un recurso de revisión interpuesto ante la respuesta dada a una solicitud de transparencia; el artículo 105, fracción I, constitucional prevé la vía para solucionar un problema de interpretación constitucional relacionado con la invasión de competencias de los órganos estatales, en atención a la división de poderes y la salvaguarda del federalismo.
- 75. Por tanto, este Alto Tribunal considera que, dada la interpretación sistemática descrita, puede conocer de la alegada invasión por parte del INAI de las competencias constitucionalmente asignadas al INEGI, debiendo declararse **infundada** la causal de improcedencia planteada.
- 76. Al no haber prosperado la causal de improcedencia hecha valer, ni advertirse por parte de esta Suprema Corte alguna de oficio, procede estudiar el fondo del asunto.¹⁸

IX. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

- 77. El presente apartado busca responder esencialmente a dos preguntas que conforman la litis:
- 1) ¿El INAI tiene competencia para conocer y resolver un recurso de revisión interpuesto por un particular en contra del INEGI ante la respuesta dada por éste a una solicitud de información estadística y geográfica o, por el contrario, dicha facultad es exclusiva del INEGI como órgano encargado de normar y coordinar el SNIFG?
- 2) ¿La resolución de dicho recurso de revisión repercute en la protección de datos en materia de información estadística y geográfica, así como en los

¹⁸ Consideraciones similares fueron sostenidas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en sesión de 10 de marzo de 2020, al resolver el apartado relativo a las causas de improcedencia de la **controversia constitucional 117/2018.** En la votación, se determinó desestimar las causales planteadas por el INAI por mayoría de seis votos de la Señora Ministra Ríos Farjat y los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



criterios de reserva y confidencialidad para la clasificación de la información pública, de tal forma que el INAI vulnera la esfera competencial del INEGI?

- 78. Esta Primera Sala considera que el INAI, en efecto, tiene la facultad, como órgano constitucionalmente autónomo garante del acceso a la información, para conocer de los asuntos derivados del ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales de cualquier sujeto obligado, sin distinción alguna.
- 79. Lo infundado de los argumentos planteados por el INEGI radica en la confusión de la materia de información estadística y geográfica con la de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Pues, mientras la primera implica la facultad de normar y coordinar el SNIEG, así como regular la captación, procesamiento y publicación de la información que el mismo genere, y es asignada constitucionalmente al INEGI por el artículo 26, apartado B; la segunda, implica las reglas que deben cumplirse para dar acceso a esa información en posesión del INEGI como sujeto obligado, y la autoridad competente para resolver las problemáticas en relación con ese acceso, asignadas por virtud del artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal al INAI.
- 80. Entonces, se concluirá que, toda la información en posesión de los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información es pública, y debe regirse, entre otros, por el principio de máxima publicidad. La especie de la información o su contenido no pueden servir como argumento para apartarles de dicho sistema, salvo las excepciones que el mismo prevé. El acceso a cualquier información pública debe darse en términos de la Constitución Federal y la LGTAIP, por tanto, el INAI es el único ente facultado para conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las respuestas otorgadas por los sujetos obligados, incluyendo el INEGI, a solicitudes de información, independientemente del contenido.
- 81. Para explicar esta conclusión, el presente apartado se dividirá en una primera sección (A) que explique el marco competencial tanto del actor como del demandado y dos adicionales (B y C), cada una para resolver una de las preguntas planteadas.



Los marcos constitucionales y legales del INEGI y el INAI

El marco constitucional y legal del INEGI

- 82. Por reforma de siete de abril de dos mil seis, el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, ¹⁹ se dispuso la creación del SNIEG coordinado por un "organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia", es decir, el INEGI, cuya existencia data de varias décadas atrás como órgano desconcentrado, ²⁰ el cual se transformó en un órgano constitucional autónomo.
- 83. De las tres iniciativas que formaron el proceso legislativo que condujo a la reforma constitucional antes mencionada, se extrae:
- La necesidad de contar con información de manera individual y colectiva en mayor cantidad, calidad y confiabilidad para la evaluación y toma de decisiones, lo cual se logra a través de un órgano independiente de "los intereses de la clase gobernante".²¹
- El énfasis en el respeto de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información, a través del otorgamiento de autonomía al INEGI.²²

¹⁹ Apartado que, si bien ha sido reformado posteriormente (por ejemplo, el veintisiete y el veintinueve de enero de dos mil dieciséis), tales modificaciones no han generado una reconfiguración del SNIEG y del INEGI. Sólo han sido reformas que han actualizado el contenido de esta disposición de conformidad con los cambios a otras normas constitucionales (como la nueva configuración de la Ciudad de México o la implementación de la Unidad de Medida y Actualización como parámetro de base de pago de obligaciones).

²⁰ Dependiente primero de la Secretaría de Programación y Presupuesto y posteriormente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se observa en la Ley de Información, Estadística y Geografía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta. El artículo tercero transitorio del decreto de reformas citado estableció que, a su entrada en vigor, los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al antiguo órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se transferirían al organismo autónomo creado, INEGI.

²¹ Exposición de motivos de la iniciativa de senadores (Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática), presentada el veinticinco de septiembre de dos mil uno.

²² Exposición de motivos de la iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática), presentada el trece de febrero de dos mil dos y exposición de motivos de la



- La necesaria veracidad y objetividad de la información y para ello, el establecimiento de una ley secundaria que defina estos parámetros.²³
- La intención de establecer supuestos de excepción en el manejo de la información para los ciudadanos.²⁴
- 84. Así, se buscó garantizar la veracidad de la información y el derecho a su acceso a través del otorgamiento de autonomía al INEGI y de la creación del SNIFG.
- 85. En acatamiento a la reforma constitucional, se emitió el dieciséis de abril de dos mil ocho la LSNIEG, que abrogó la Ley de Información Estadística y Geográfica. El objeto de la misma fue reglamentar el apartado B del artículo 26 constitucional, incluyendo, regular al SNIEG, los derechos y obligaciones de los informantes, organizar al INEGI y establecer los medios de defensa administrativos frente a los actos o resoluciones que emita que quedaron regulados en el título quinto de la LSNIEG.
- 86. En lo que nos interesa, se introdujo el artículo 47, que a la fecha no ha sido objeto de reforma, el cual señala:
- "Artículo 47. Los datos que proporcionen los informantes del sistema, serán confidenciales en términos de esta ley y de las reglas generales que conforme a ella dicte el instituto.

"La información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la presente ley.

"Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el instituto, respecto de la información correspondiente a su gestión administrativa, quedará sujeto a lo

iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario de Partido de Acción Nacional), presentada el veintidós de octubre de dos mil dos.

²³ Ídem

²⁴ Ídem.



dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental."

87. De esta disposición se advierten dos elementos de suma importancia para la reglamentación, en ese momento: el primero, aclara que los datos proporcionados por los informantes al sistema deben clasificarse como confidenciales y, el segundo, determina que, salvo por la información de la gestión administrativa del INEGI, la información estadística y geográfica no estaría sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (hoy abrogada).²⁵

El marco constitucional y legal del INAI

88. La Constitución Federal reconoció el "derecho a la información" por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete. De manera concurrente, se desarrollaron leyes estatales en la materia y se expidió el once de junio de dos mil dos, la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que contempló la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Se le concibió como un órgano de la administración pública federal, dotado de autonomía operativa, presupuestaria y decisiva, encargado, entre otras funciones, de resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y garantizar este derecho.

89. Posteriormente, el veinte de julio de dos mil siete se reformó el artículo sexto constitucional para adicionarlo con principios y bases para el ejercicio del derecho, antes establecido.

²⁵ De la discusión por parte de la Cámara Revisora, se extrae un fornido debate en torno a la constitucionalidad de dicho precepto a la luz de la entonces reciente reforma en materia de transparencia del artículo 6o. constitucional.

Se advirtió, por ejemplo, una posible "Violación a los principios de transparencia y accesibilidad del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como la falta de coherencia entre el texto del dictamen y las reformas al artículo 6o. constitucional en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado veinte de julio (de dos mil siete)", por parte de la diputada Valentina Valia Batres Guadarrama, citando un estudio de la Universidad Nacional Autónoma de México, por conducto del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

²⁶ El veinticuatro de diciembre de dos mil dos, el IFAI fue creado por decreto presidencial.



- 90. Fue hasta el siete de febrero de dos mil catorce que se reformó al artículo sexto para crear un organismo autónomo que fuera responsable de "garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados".
 - 91. Para efectos de claridad, a continuación, se comparan ambas reformas.

Ver reformas

D.O.F. 6 de diciembre 1997

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

(Adicionado, D.O.F. 20 de julio de 2007) "Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la

Vigente

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de junio de 2013)

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

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013) "Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013) "El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación ...

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013) "Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las



interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

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

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

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

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

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes." entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

(Reformada, D.O.F. 7 de febrero de 2014) "I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano v organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba v eierza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal v municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información ...

"III. Toda persona ...

(Reformada, D.O.F. 7 de febrero de 2014) "IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

(Reformada, D.O.F. 7 de febrero de 2014) "V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la



información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán ...

"VII. La inobservancia ...

[Adicionada (N. de E. con los párrafos que la integran), D.O.F. 7 de febrero de 2014]

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

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016) El organismo garante tiene competencia



para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva. confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la lev.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016) "El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.



2 El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios. con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante. siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no obietara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.



"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la lev.

"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016) "El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano."



- 92. De manera concreta, es posible apuntar que la reforma a la Constitución Federal de dos mil catorce en materia de transparencia y acceso a la información pública, adicionó los siguientes puntos:
- Amplió la lista de sujetos obligados para efectos de transparencia, incluyendo expresamente a los órganos constitucionales autónomos.
- Añadió una causal de reserva de información por razón de seguridad nacional.
- Previó la declaración de inexistencia de la información y remite a la ley para su regulación.
- Adicionó la fracción VIII al apartado A del artículo 60., para establecer al INAI como organismo autónomo, "responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados". Al respecto es importante notar que: a) remite a la ley general para el establecimiento de bases, principios generales y procedimientos de ejercicio de este derecho; b) reconoce expresamente su competencia para conocer de asuntos relacionados con el acceso a la información pública de cualquier autoridad, incluyendo cualquier órgano autónomo y cualquiera de los organismos locales en la materia; c) establece una excepción a esta competencia: aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; d) remite a la ley para la clasificación de reserva o confidencialidad de la información, así como para el establecimiento de medidas de apremio; e) dota a sus resoluciones de vinculatoriedad, definitividad e inatacabilidad frente a los sujetos obligados; f) prevé un recurso de revisión que podrá ser interpuesto por el Consejero Jurídico frente a la Suprema Corte por razones de seguridad nacional; y, g) prevé su integración.
- 93. De forma paralela, en el artículo 73, fracción XXIX-S, se facultó al Congreso de la Unión para expedir "leyes generales reglamentarias" que desarrollaran los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de autoridades de todos los órdenes de gobierno. En atención a lo anterior, se expidió efectivamente el cuatro de mayo de dos mil quince la LGTAIP.



- 94. Finalmente, por reforma de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se añadió un último párrafo para establecer la coordinación con distintos órganos garantes, entre los que destaca el INEGI, "con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas en el Estado Mexicano".
- B) ¿El INAI tiene competencia para conocer y resolver un recurso de revisión interpuesto por un particular en contra del INEGI ante la respuesta dada por éste a una solicitud de información estadística y geográfica o, por el contrario, dicha facultad es exclusiva del INEGI como órgano encargado de normar y coordinar el SNIEG?
- 95. Ahora bien, como se ha mencionado, el presente asunto versa sobre la resolución emitida por el INAI en el recurso de revisión 6162/19, la cual deriva de una impugnación realizada por el solicitante de acceso a la información frente a la respuesta dada por el INEGI. En dicha resolución, el INAI sostuvo su competencia para conocer del recurso de revisión y determinar si la respuesta dada por el sujeto obligado era correcta.
- 96. Esta Primera Sala de la Suprema Corte considera que el acto impugnado es constitucional y no representa una invasión de las competencias que desde la Constitución Federal se le asignan al INEGI en materia de información estadística y geográfica, ni trastocan la funcionalidad del SNIEG, y, por tanto, los argumentos hechos valer por el promovente son **infundados.**
- 97. En primer lugar, en lo concerniente a la información estadística y geográfica, el INEGI es un órgano que goza de autonomía constitucional desde dos mil seis y está encargado de normar y coordinar al SNIEG, cuyos datos se consideran oficiales. Las bases de organización y funcionamiento del SNIEG se establecen por el Congreso de la Unión y de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, objetividad e independencia, conforme al artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal. Esto no puede interpretarse como la instauración de un régimen de excepcionalidad para el acceso a la información en posesión del INEGI, pues el alcance de las normas se circunscribe a la organización y funcionamiento del SNIEG.
- 98. Bajo esta línea, las facultades atribuidas al INEGI no implican una competencia absoluta y excluyente de cualquier aspecto que directa o indirectamente



se relacione con el acceso a información estadística y geográfica. Lo que realmente implica es la competencia para regular el cómo y cuándo se capta la información estadística y geográfica, los derechos y obligaciones de los informantes, la metodología para el procesamiento de la información y los alcances, oportunidad, forma y términos de su propia publicación.

- 99. Como segundo punto, respecto de la materia de acceso a la información, se obtiene que, si bien desde la reforma constitucional de dos mil siete se buscó establecer ciertas bases para homogeneizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y definir a los sujetos obligados, la reforma de dos mil catorce delineó un nuevo sistema que lleva como eje la autonomía del órgano garante federal y de sus homólogos locales, así como la centralización de bases y principios a través de una ley general.
- 100. En el Texto Constitucional reformado, se hizo explícito, como hemos fraseado, que los órganos constitucionales autónomos serían considerados sujetos obligados para efectos del derecho de acceso a la información. También se definió, de manera genérica, aceptando una sola excepción, la competencia del INAI, como órgano autónomo responsable de la garantía del derecho de acceso a la información, para conocer de todos los asuntos relacionados con éste.
- 101. De ahí lo infundado de los argumentos del INEGI, pues el hecho de que éste cuente con autonomía técnica y de gestión, no lleva a la difuminación de su propio objeto. De acuerdo a la caracterización que antecede, el INEGI es el organismo autónomo "con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer su observancia". Para cumplir con su objeto, el INEGI coordina el SNIEG que, de acuerdo con el precepto constitucional que lo instituye, debe actuar con apego a "los principios de accesibilidad a la información [y] transparencia".
- 102. Siendo así, resulta lógico que, si existe el INAI como un órgano garante del derecho de acceso a la información, en particular, de su interpretación a nivel nacional y de su implementación en la instancia federal, debe ser este mismo el que cuente con facultades para conocer y sustanciar el recurso de revisión impugnado. Específicamente, la competencia del INAI es explícita en la Constitución



Federal y prevé como única excepción los asuntos jurisdiccionales que sean competencia de esta Suprema Corte.

- 103. En consecuencia, no es factible una interpretación de las competencias del INAI y del INEGI en la que se contrapongan entre sí. Son regímenes competenciales que están diferenciados, pero que se complementan.
- 104. No es obstáculo el argumento del INEGI que retoma lo dispuesto por los párrafos décimo quinto y último de la fracción VIII del artículo 6o. constitucional,²⁷ para argumentar que fue intención del Poder Reformador establecer que entre ambos institutos existirían relaciones de coordinación y no de imposición o invasión, como en el caso ocurriría.
- 105. Este tribunal considera que disponer que el órgano garante, en las materias de acceso a la información y de protección de datos, "coordinará sus acciones" con el "organismo encargado de regular la información estadística y geográfica" y con otros órganos, "con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano", en ningún sentido implica un deslinde competencial en la pregunta constitucional que integra la litis.
- 106. Esto es, al prever la necesaria coordinación con la finalidad de fortalecer la rendición de cuentas, el Poder Reformador no distribuyó competencias

^{27 &}quot;Artículo 6o. ...

[&]quot;A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

II

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

[&]quot;...

[&]quot;El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano."



entre ambos órganos para efectos del recurso de revisión. Al contrario, se considera que se buscó hacer explícita la necesaria coordinación entre distintos entes estatales, en una materia determinada, que es la rendición de cuentas.

107. Dicho mandato constitucional ha sido desarrollado por la LGTAIP que establece entre sus artículos 27 y 36 un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, integrado entre otros, por el INAI y por el INEGI, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas, que queda definida como el "esfuerzo conjunto e integral" para contribuir a la generación, gestión y procesamiento de la misma como un medio para facilitar la gestión pública, promover la cultura de fiscalización y los derechos de transparencia y acceso a la información.²⁸

108. Tampoco es obstáculo el argumento del INEGI consistente en que la fracción IV del apartado B del artículo 6o. constitucional faculta a órganos especializados e imparciales para sustanciar procedimientos de revisión expeditos en la materia de acceso a la información.²⁹ Esta Suprema Corte estima necesario atender al acápite de la fracción en comento, pues estos mecanismos de acceso a la información y estos procedimientos de revisión se establecerán para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Así, de una interpretación sistémica de la materia, se extrae que por "órganos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución", el Poder Reformador refiere a los organismos autónomos, especializados, imparciales, colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, previstos en la fracción VIII de artículo 116.³⁰

²⁸ Artículo 29 de la LGTAIP.

²⁹ "Artículo 6o. ...

[&]quot;A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

[&]quot;...

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

^{30 &}quot;Artículo 116. ...

[&]quot;VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de



- 109. Finalmente, el INEGI planteó que resulta estrictamente necesario que se reconozca su facultad para resolver las solicitudes de acceso relacionadas con la información estadística y geográfica, pues así lo establece la LSNIEG.
- 110. Al respecto, lo previsto en una ley reglamentaria de un precepto constitucional no puede interpretarse de manera aislada ni fuera de su contexto histórico y normativo. En concreto, cuando se emitió el citado artículo 47 de la LSNIEG (el dieciséis de abril de dos mil ocho), tenía cierta lógica hacer reglamentación específica para cierto tipo de información; ello, porque en esa fecha, no existía un órgano constitucional autónomo facultado para ello, ni una enumeración en el Texto Constitucional de los sujetos obligados en los que se incluyera a los demás órganos constitucionales.
- 111. A su vez, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos no tenía sustento constitucional y en la ley sólo se le asignaban facultades de revisión de solicitudes de acceso de información de la administración pública federal.
- 112. Al menos respecto a la identificación de la información que se encuentra sujeta a la LGTAIP, hoy ya no existe ese espacio de maniobra legislativa, dado que, la Constitución Federal establece explícitamente un órgano garante y la LGTAIP abarca cualquier tipo de información, por más datos específicos que contenga (aunque sean éstos estadísticos o geográficos).
- 113. Además, la interpretación del INEGI del segundo párrafo del artículo 47 de la LSNIEG no se comparte por esta Corte. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se encontraba abrogada³¹ al momento de dictar los actos impugnados y no hay razones válidas para que sigan dándosele efectos al contenido de ese segundo párrafo a pesar de la abrogación de la ley.

protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

31 Tal como se establece en el artículo segundo transitorio de la LFTAIP, emitida el nueve de mayo de dos mil dieciséis.



- 114. Por ello, el acceso a cualquier información en posesión de un sujeto obligado se debe dar conforme a las pautas establecidas en la Constitución y la LGTAIP. Lo que lleva a que, cuando el INAI conoce y admite un recurso de revisión derivado de una solicitud de acceso a la información pública de un sujeto obligado, como el INEGI, no lo hace lógicamente para captar, procesar y publicar información estadística o geográfica, ámbito que es el que le corresponde al INEGI, sino como órgano garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales.
- 115. Es decir, en los recursos impugnados que se relacionan con el INEGI, se cuestiona la respuesta que otorgó a un requerimiento de información y no algún ámbito relacionado con la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, lo cual, sí forma parte del régimen competencial del INEGI. Tan es así que el acuerdo impugnado toma como fundamento el artículo 60., Apartado A, fracción VIII, constitucional, así como diversos artículos de la LGTAIP y la LFTAIP para admitir y sustanciar el recurso de revisión.
- 116. Las razones expuestas llevan a declarar **infundados** los argumentos hechos valer por el INEGI, pues la resolución del recurso de revisión combatida, no atenta contra de la autonomía constitucional del INEGI ni invade sus competencias en materia de captación, generación y publicación de información estadística y geográfica, a la luz de la reforma de dos mil catorce en materia de transparencia y acceso a la información.
- C) ¿La resolución de dicho recurso de revisión repercute en la protección de datos en materia de información estadística y geográfica, así como en los criterios de reserva y confidencialidad para la clasificación de la información pública, de tal forma que el INAI vulnera la esfera competencial del INEGI?
- 117. Como último argumento, el INEGI sostiene que el acceso a la información estadística y geográfica se regula por la LSNIEG, incluyendo los aspectos de reserva y confidencialidad, por lo que, el INAI carece de competencia en este aspecto de la materia de protección de datos personales y, a través del acto impugnado, se transgredieron los artículos 60., 16 y 26, apartado B, constitucionales.



- 118. Este Alto Tribunal considera que es **infundado** el argumento hecho valer por el promovente, pues el simple hecho de que la información estadística y geográfica contenga o pueda contener datos personales de los informantes del sistema, no puede tener como consecuencia la exclusión de las reglas, principios y bases generales en materia de acceso a la información y protección de datos personales.
- 119. El INAI actúa, al admitir a trámite el recurso de revisión en el que se impugna la resolución del INEGI, como órgano garante del derecho de acceso a la información y transparencia, pues a través de éste la recurrente impugna la respuesta que ofrece un sujeto obligado a un requerimiento de información. Se reitera, tan es así que el mismo acuerdo impugnado toma como fundamento el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, constitucional, así como diversos artículos de la LGTAIP y la LFTAIP para admitir y sustanciar el recurso de revisión.
- 120. En todo caso, lo que debe ponerse en duda son los criterios de reserva o confidencialidad establecidos por la misma LSNIEG, siendo la LGTAIP la que establece los procedimientos de clasificación de la información y las razones que puede tomar cualquier sujeto obligado, entre los que está el INEGI, para considerar determinada información como reservada o confidencial.
- 121. Resulta necesario reiterar que la LGTAIP cumplió con un mandato específico, previsto en la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional: desarrollar los principios y bases en materia de transparencia gubernamental y acceso a la información. De acuerdo con el estudio realizado previamente, de la Constitución no se extrae una restricción a la competencia del INAI para conocer de recursos de revisión que versan sobre información estadística y geográfica, pero conviene referirnos al tratamiento que hace la LGTAIP en materia de información reservada y confidencial, para dilucidar si éste contraviene en algún punto, lo establecido por el artículo 26 constitucional y más específicamente, la autonomía del INEGI.
- 122. En su Título Sexto y, específicamente, en sus artículos 100, 113 y 116, la LGTAIP señala que la clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado decide que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad. Siendo que no se estableció en la ley un listado único de supuestos de reserva o confidencialidad, sino que se reconoció



que tal condición puede ser establecida en la legislación especial, "siempre y cuando tal contenido sea acorde con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales".³²

123. En consecuencia, el que la información en posesión del INEGI (cualquiera que ésta sea, aunque forme parte del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica) contenga datos que puedan considerarse como información reservada o confidencial por parte del mismo, es una decisión que debe partir de la LGTAIP, en conjunción con la LSNIEG.

124. Este examen debe realizarse caso por caso, conforme a las reglas y principios previamente señalados y no como lo pretende el INEGI: que la consecuencia sea que la información estadística y geográfica no participe de las reglas del sistema de acceso a la información, por formar parte, a su vez, de otro sistema específico de información. De ahí lo **infundado** del argumento hecho

³² "Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

[&]quot;Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

[&]quot;Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."

[&]quot;Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

[&]quot;XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales. ..."

[&]quot;Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

[&]quot;La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

[&]quot;Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos

[&]quot;Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales."



valer por el actor.³³ Consideraciones similares fueron sustentadas por esta Primera Sala al resolver la controversia constitucional 357/2019.³⁴

X. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la controversia constitucional 300/2019.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de la resolución de diez de julio de dos mil diecinueve, por la que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales resolvió el recurso de revisión en el expediente RRA. 6162/19.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

³³ Consideraciones similares fueron sostenidas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en sesión de 10 de marzo de 2020, al resolver el apartado relativo al estudio de fondo de la **controversia constitucional 117/2018.** En la sentencia se determinó reconocer la validez de las resoluciones emitidas por el INAI en los recursos de revisión RRA. 1048/18 y RRA. 1676/18, impugnadas por el INEGI, esto fue aprobado por mayoría de seis votos de la señora Ministra Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro Pardo Rebolledo, apartándose de consideraciones.

³⁴ Resuelta en sesión de 4 de noviembre de 2020, por unanimidad de cinco votos.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ 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 (ARTÍCULO 20. DEL DECRETO DOS MIL TRESCIENTOS CATORCE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

V. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO



DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPEN-DENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRES-CIENTOS CATORCE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIU-NO. ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 20., EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... DEBERÁ CUBRIRSE AL 85 % DEL ÚLTIMO SALARIO DE LA SOLICITANTE, DE CONFORMIDAD CON EL INCISO E) FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL, A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SE SEPARE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL. CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRES-PONDIENTE A LO PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO. POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJER-CICIOS SUBSECUENTES."].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CON-GRESO 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 DERE-CHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CATORCE. PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 20., EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... DEBERÁ CUBRIRSE AL 85 % DEL ÚLTIMO SALARIO DE LA SOLICITANTE, DE CONFORMIDAD CON EL INCISO E) FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL. A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SE SEPARE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL,



CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE A LO PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES."1.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPEC-TIVA 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 IINVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CATORCE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 20., EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... DEBERÁ CUBRIRSE AL 85 % DEL ÚLTIMO SALARIO DE LA SOLICITANTE, DE CONFORMIDAD CON EL INCISO E) FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL. A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE SE SEPARE DE SUS LABORES POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, QUIEN DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE A LO PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO. POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESU-PUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES."].

> CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 86/2021. PODER JUDI-CIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 8 DE DICIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y



ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA MARTÍN ESCOBAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **ocho de diciembre de dos mil veintiuno**.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional **86/2021**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, por conducto de su Magistrado presidente, en la cual se demandó la invalidez del Decreto Dos Mil Trescientos Catorce, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5954, de dieciséis de junio de dos mil veintiuno; y,

RESULTANDO:

- 1. PRIMERO.—Antecedentes del acto impugnado. El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al Ejecutivo Estatal el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de la entidad por la cantidad de \$1,480'051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional), en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por la cantidad de \$399'409,000.00 (trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional).
- **2.** El primero de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.¹
- 3. El quince de diciembre del dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el cual se autoriza el

¹ En términos de los antecedentes del Acuerdo PTJA/02/2021, publicado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5907, foja 127. http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2021/5907.pdf



presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), dentro de los cuales incluyó, para el pago de pensiones, jubilaciones y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia la cantidad de \$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional).

4. El dieciséis de junio de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5954, el Decreto Dos Mil Trescientos Catorce, a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación al C. Gabriel González Pérez, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, el cual se transcribe a continuación: ...

"Decreto Número Dos Mil Trescientos Catorce por el que se concede pensión por jubilación al ciudadano Gabriel González Pérez.

"Artículo 1o. Se concede pensión por jubilación al C. Gabriel González Pérez, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: auxiliar de departamento, adscrito al Centro de Cómputo e Informática en el Poder Judicial del Estado de Morelos.

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 85 % del último salario de la (sic) solicitante de conformidad con el inciso e) fracción II, del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil, a partir del día siguiente a aquel en que se separe de sus labores por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente a lo precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2019 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

"Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora (sic), 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, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 de la misma ley.



"Artículos transitorios

"Artículo primero. Aprobado que sea el presente, expídase 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.

"Artículo tercero. Notifíquese al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos el contenido del presente decreto, a efecto de dar cabal cumplimiento a la sentencia pronunciada en el juicio de amparo indirecto 82/2020, promovido por el C. Gabriel González Pérez. ..."

- **5.** SEGUNDO.—**Demanda de controversia constitucional.** El cinco de julio de dos mil veintiuno, Rubén Jasso Díaz, en su calidad de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual planteó la invalidez de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número Dos Mil Trescientos Catorce, transcrito en el resultando anterior, emitido por el Congreso, refrendado por el secretario de Gobierno y promulgado y publicado por el titular del Poder Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.
- **6.** TERCERO.—**Concepto de invalidez.** En el único concepto de invalidez, el Poder Judicial actor argumenta que las autoridades demandadas vulneran en su perjuicio los principios de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:
- a) El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Federal, así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Local, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.
- **b)** La autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual establece la garantía para una administración de justicia



expedita, y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local a garantizar la independencia, lo que en el particular no ocurre con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

- c) El Poder demandado dispone directamente de los recursos del ahora Poder Judicial actor, al conceder una pensión por jubilación, sin tener dicho actor intervención alguna en el decreto impugnado, siendo que éste tiene facultad de disponer de sus propios recursos, máxime que no determina el Poder demandado de manera expresa con cargo a qué partida presupuestal correspondiente del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, se realizaría el pago, ni transfiere los recursos necesarios para poder cumplir con dicha pensión.
- d) Se vulnera el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que con el decreto impugnado se pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local. Además, resulta evidente la intromisión del Poder Legislativo del Estado de Morelos, al determinar el pago de una pensión con cargo al erario y en la partida de pensiones a cargo del Poder Judicial, sin ampliar a la par el presupuesto a la medida de lo necesario para cubrir la pensión a que alude el decreto impugnado, lo que motivó a solicitar formalmente un aumento para poder cubrir el pago de dichas pensiones, haciendo el Poder Legislativo caso omiso a tal petición.
- e) Por ello, el Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial de dicha entidad, pues mediante el decreto reclamado determinó otorgar una pensión por jubilación a Gabriel González Pérez, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la judicatura local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.
- **7.** CUARTO.—**Trámite.** Por acuerdo de ocho de julio de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente, registrarlo bajo el número **86/2021** y turnarlo a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



- **8.** Por acuerdo de trece de julio de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.
- **9.** QUINTO.—**Contestaciones de demanda.** El dos de septiembre de dos mil veintiuno el secretario de Gobierno contestó la demanda, mientras que los días siete y trece siguientes, lo hicieron, respectivamente, el Poder Ejecutivo y el Congreso, todos del Estado de Morelos.
- 10. SEXTO.—Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia. El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.
- 11. SÉPTIMO.—Audiencia y cierre de instrucción. El ocho de noviembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia y por acuerdo de esa misma fecha, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
- 12. OCTAVO.—Avocamiento. En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Primera Sala de este Alto Tribunal, se avocó para conocer del presente asunto.

CONSIDERANDO:

- 13. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno por haberse impugnado un acto, en términos de lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013.
- 14. 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 Poder actor.

15. En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial accionante señaló como tal el siguiente:

"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:

"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número **Dos Mil Trescientos Catorce**, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 5954, de fecha dieciséis de junio de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Gabriel González Pérez**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio."

16. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda se advierte, en específico, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por jubilación a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

17. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en el artículo 3o. y es el que constituye la materia de la presente controversia constitucional. En consecuencia, se tiene únicamente al artículo 2o. del Decreto Dos Mil Trescientos Catorce, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5954, de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, como acto impugnado.

18. No pasa desapercibido para esta Primera Sala, que en la parte final del único concepto de invalidez se señala que, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, no se aprobó el anteproyecto con las cantidades y montos solicitados. Sin embargo, lo anterior no implica que propiamente se esté impugnando el presupuesto de



egresos, porque de una lectura integral de la demanda se advierte que ello es parte de la compleja argumentación para demostrar la inconstitucionalidad del decreto jubilatorio impugnado a partir de la inconstitucionalidad del sistema de pensiones previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y su reflejo en la autonomía e independencia del Poder Judicial Local.

- 19. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función del tipo de acto controvertido.
- 20. En el presente caso, debido a que el Poder actor impugna un decreto cuya naturaleza es de acto legislativo, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, esto es, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el dieciséis de junio de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del diecisiete de junio al doce de agosto, ambos de dos mil veintiuno.²
- **21.** Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el cinco de julio de dos mil veintiuno, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.
- **22.** CUARTO.—**Legitimación activa.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,³ la parte actora deberá

² Debiéndose descontar del cómputo los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de junio; tres, cuatro, diez, once, del dieciséis al treinta y uno de julio; así como siete y ocho de agosto, todos de dos mil veintiuno, por haber sido inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable, así como los incisos a), b), g), h) y n), del acuerdo primero del Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

³ "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



comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

- 23. El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto de Rubén Jasso Díaz, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el acta de la sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cinco de mayo de dos mil veinte.⁴
- **24.** El mencionado Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, ya que la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos establece que la representación del Tribunal Superior recae, precisamente, en quien detente la presidencia. Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local, el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control de constitucionalidad en su representación.
- **25.** QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Se reconoció como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.
- **26.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia, ⁷ tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitu-

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. ..."

⁴ Se acompaña al escrito de demanda en copias certificadas de la foja 13 a la 27, en donde se establece que por unanimidad de votos el Magistrado Rubén Jasso Díaz es designado como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

⁵ "Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

[&]quot;II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales."

⁶ "Artículo 86. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde."

⁷ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...



cional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional.

- 27. Por tanto, de conformidad con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.
- **28.** 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 quedó acreditado con copia certificada de sus respectivos nombramientos.
- 29. Así, dichos funcionarios están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo al haber refrendado el decreto impugnado⁸ 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.⁹

[&]quot;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."

^{8 &}quot;SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTI-TUCIONAL 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.

⁹ "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

[&]quot;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."



- **30.** Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado.
- **31.** Lo anterior, se advierte del acta de sesión de la junta previa de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, en donde consta su designación como presidente de la Mesa Directiva.
- **32.** En esas condiciones, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la referida ley, el presidente de la Mesa Directiva cuenta con facultades para representar al Poder Legislativo Local.¹⁰
- **33.** Por consiguiente, los funcionarios acreditaron tener facultades para comparecer a la presente controversia constitucional.
- **34.** SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.
- **35.** Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.
- **36.** 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

¹⁰ "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ...

[&]quot;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."



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.

37. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, ¹¹ porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés legítimo para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

38. Lo anterior debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de la beneficiaria de la finada trabajadora, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia número **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹²

39. SÉPTIMO.—Estudio. Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es fundado, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación al C. Gabriel González Pérez sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de subordinación frente al primero de ellos y, en consecuencia, se configura una afectación en la autonomía de gestión de recursos.

¹¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

[&]quot;VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

¹² "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Tesis: P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



- **40.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, la Primera Sala de manera destacada al resolver recientemente, las **controversias constitucionales 200/2020**, ¹³ **11/2021**, **24/2021** y **62/2021**, ¹⁴ estableció lineamientos para analizar la constitucionalidad de los decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos en los que se ordena al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.
- **41.** Al respecto, determinó que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal, ¹⁵ conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. ¹⁶
- **42.** Respecto del principio de división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **jurisprudencia P./J. 52/2005.**¹⁷

¹³ Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁴ Resueltas en sesiones de veintidós de septiembre y trece de octubre, ambas, de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

^{15 &}quot;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."

^{16 &}quot;Artículo 20. El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

¹⁷ 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



- **43.** En esa tesitura, este Alto Tribunal estableció que, para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004, a saber:**
 - a) No intromisión
 - b) No dependencia
 - c) No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.
- **44.** Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más

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.

18 Tesis P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.

Tesis P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.

Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un Poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que además supone que debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

- **45.** En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.
- **46.** Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 83/2004.** ¹⁹

47. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una

¹⁹ 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 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.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

- **48.** En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que, efectivamente, el Congreso del Estado de Morelos concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo a **una partida presupuestal correspondiente al Poder Judicial del Estado de Morelos**, por lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.²⁰
- **49.** Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con él, aunado a que ordenó su pago sin otorgar participación alguna al Poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.
- **50.** Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado para **administrar**, **manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder

²⁰ Cabe señalar que esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en donde sostuvimos que el hecho de que el Congreso del Estado fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran Municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.



público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

- **51.** Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005**, **89/2008**, **90/2008**, **91/2008** y **92/2008**, ²¹ este Alto Tribunal concluyó que, conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional, ²² 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.
- **52.** Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,²³ de la Constitución Política del País, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**
- **53.** En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de

²¹ 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.

²² "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

[&]quot;Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[&]quot;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."

²³ "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:

[&]quot;...

[&]quot;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."



determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones, o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún Poder ajeno a éste.

54. Aunado a ello cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, no obstante, no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

55. 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,²⁴ el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes

²⁴ "Artículo 32. El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

[&]quot;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.

[&]quot;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.



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.

56. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el artículo 2o. del Decreto Dos Mil Trescientos Catorce, por el que se determinó conceder pensión por jubilación a Gabriel González Pérez, con cargo a la partida presupuestal correspondiente a lo precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

57. En este sentido, existe una imprecisión en el decreto impugnado, pues se afirma que en el Decreto Seiscientos Sesenta y Uno se aprobó el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve; sin embargo se trata de dos decretos diferentes, pues en el referido Decreto Seiscientos Sesenta y Uno se aprobó el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte; mientras que, el presupuesto de egresos del

п

[&]quot;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.

[&]quot;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."

[&]quot;Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

[&]quot;II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado."



Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, se aprobó mediante Decreto Número Setenta y Seis.

58. Sin embargo, este Alto Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto a ambos decretos, en primer lugar, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Seiscientos Sesenta y Uno, ²⁵ la cual quedó registrada bajo el expediente 116/2020 y en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Pleno de este Alto Tribunal determinó en el sentido de declarar su invalidez total, por mayoría de ocho votos; ²⁶ por tanto, fue expulsado del orden jurídico.

59. Y, en segundo lugar, respecto al diverso Decreto Setenta y Seis, esta Primera Sala, al resolver la **controversia constitucional 102/2019,**²⁷ observó que si bien el referido Decreto Número Setenta y Seis en su artículo décimo octavo hace un señalamiento general de los conceptos que cubre el presupuesto asignado al Poder Judicial actor, hace una diferenciación entre pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales y demás ahí enlistados, al revisar su anexo 2 se aprecia que el monto dirigido a cubrir el pago de pensionarios del Tribunal Superior de Justicia, aparentemente etiquetado en exclusiva para cubrir decretos pensionarios controvertidos ante esta Suprema Corte, no existe certeza de que dicho monto tenga como finalidad pagar todas las pensiones que soliciten las personas trabajadoras del Poder Judicial, combatidas o no a través de la controversia constitucional.²⁸

60. En todo caso, señala la resolución del asunto referido, el legislador local introdujo esa partida presupuestaria para cubrir los pagos por pensiones (del Tribunal Superior de Justicia del Estado) que deriven de controversias constitucionales sobre las cuales ya haya dictado sentencia esta Suprema Corte, lo que

²⁵ Se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria:

[&]quot;Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

²⁶ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, con el voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁷ Ver nota al pie número 21.

²⁸ Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5687, segunda sección, de 20 de marzo de 2019, Decreto Número Setenta y Seis.—Por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2019. Página 15.



de ningún modo se traduce en que el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal haya cambiado la situación del Poder Judicial actor, permitiéndole la posibilidad material de cubrir sus obligaciones pensionarias con un mecanismo que respete su autonomía presupuestaria.

- **61.** Finalmente, resulta pertinente advertir que el Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional en contra del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, la cual quedó registrada con el número **15/2021** y en la cual se reclamó al Congreso del Estado no haber asignado al Poder Judicial una cantidad suficiente y adecuada para hacer frente a las obligaciones derivadas del otorgamiento de pensiones y jubilaciones.²⁹ A la fecha de resolución de este asunto, esta diversa controversia constitucional no se ha resuelto.
- **62.** Por lo tanto, en mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Dos Mil Trescientos Catorce**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5954, de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, **únicamente en la parte del artículo 2o. en donde se indica que la pensión:**
- "... deberá cubrirse al 85 % del último salario de la solicitante de conformidad con el inciso e) fracción II, del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil, a partir del día siguiente a aquel en que se separe de sus labores por el Poder Judicial del Estado de Morelos, quien deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente a lo precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2019 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."
- **63.** 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 jubilada 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:

²⁹ Se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria.



- a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y
- b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:
- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o
- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Dos Mil Trescientos Catorce, publicado el dieciséis de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SU-PERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTA-CIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRI-MER 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, DEBERÁ DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPRO-CEDENCIA 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 20. DEL DE-CRETO MIL QUINCE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIER-NO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

IV. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRIN-CIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO-MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

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 INDE-PENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL QUINCE. PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNI-CAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 20. EN DONDE SE INDICA "... A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DEL FALLECIMIENTO DE LA PENSIO-NADA, POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDEN-CIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES. SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO C), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."1.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CON-GRESO 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 DERE-CHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL QUINCE. PUBLICADO EN EL PERIÓ-DICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 20. EN DONDE SE INDICA "... A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DEL FALLECIMIENTO DE LA PENSIONADA. POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO C), Y PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO C), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."1.



IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PAR-CIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O. EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O 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 DECRE-TO NÚMERO MIL QUINCE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GO-BIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO. ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 20. EN DONDE SE INDICA: "... A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DEL FALLECIMIENTO DE LA PENSIONADA, POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA DESTINADA PARA PENSIONES, SEGÚN LO ESTABLECEN LOS NUMERALES 55, 57, 64 Y 65, FRACCIÓN II, INCISO C), Y PÁRRAFO SEGUNDO. INCISO C). DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS."].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 2 DE MARZO DE 2022. CINCO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, Y DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN SE APARTA DEL PÁRRAFO CINCUENTA Y CUATRO. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Poder Judicial del Estado de Morelos impugna el Decreto Mil Quince, por medio del cual el Poder Legislativo del mismo Estado dispuso del presupuesto del Poder Judicial para el pago de una pensión por viudez.



	Apartado	Criterio y decisión	Página
l.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	16
II.	PRECISIÓN DE LA LITIS	Se tiene como impugnado el artículo 2o. del Decreto Mil Quince en la porción normativa que dice: "debiendo ser pagada a partir del día siguiente al del fallecimiento de la pensionada por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso c), y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."	20
III.	OPORTUNIDAD	La demanda de controversia es oportuna.	22
IV.	LEGITIMACIÓN	IV.1. Legitimación activa. El Poder Judicial de Morelos acredita la legitimación activa. IV.2. Legitimación pasiva. Por su parte, los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de gobierno, de Morelos acreditan su legitimación pasiva.	23-25
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	V.1. Interés legítimo. Por una parte, se desestima la causal de improcedencia porque determinar si la expedición del Decreto Mil Quince genera o no afectación alguna al actor es una cuestión que involucra un examen del fondo del asunto.	26-27



V.2. Promulgación y publicación. En otro aspecto, se declara infundado el motivo de sobreseimiento, porque el Poder Ejecutivo forma parte del proceso de creación del decreto impugnado. Por ende, tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control, conforme a lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia. En el estudio de fondo se propone declarar la invalidez parcial del Decreto Mil Quince, únicamente en la porción normativa del artículo 2o. que dispone de los recursos del Poder Judicial. Conforme a los precedentes se considera que el decreto impugnado lesiona la independencia del Poder actor en el grado más grave que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de los recursos. Se estima que es inválido que el Congreso Local otorgue una pensión por viudez con cargo al presupuesto del Poder Judicial, pues conforme al Texto Constitucional la facultad de administrar, manejar y aplicar el presupuesto le compete al propio Poder Judicial. El Congreso del Estado deberá: VII. EFECTOS (i) Modificar el decreto en la porción que se invalida, y				
pone declarar la invalidez parcial del Decreto Mil Quince, únicamente en la porción normativa del artículo 2o. que dispone de los recursos del Poder Judicial. Conforme a los precedentes se considera que el decreto impugnado lesiona la independencia del Poder actor en el grado más grave que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de los recursos. Se estima que es inválido que el Congreso Local otorgue una pensión por viudez con cargo al presupuesto del Poder Judicial, pues conforme al Texto Constitucional la facultad de administrar, manejar y aplicar el presupuesto le compete al propio Poder Judicial. El Congreso del Estado deberá: VII. EFECTOS Se estima que es inválido que el Congreso Local otorgue una pensión por viudez con cargo al presupuesto del Poder Judicial, pues conforme al Texto Constitucional la facultad de administrar, manejar y aplicar el presupuesto le compete al propio Poder Judicial. El Congreso del Estado deberá:			ción. En otro aspecto, se declara infundado el motivo de sobreseimiento, porque el Poder Ejecutivo forma parte del proceso de creación del decreto impugnado. Por ende, tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control, conforme a lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la Ley Regla-	
VII. EFECTOS (i) Modificar el decreto en la 34-35	VI.	ESTUDIO DE FONDO	pone declarar la invalidez parcial del Decreto Mil Quince, únicamente en la porción normativa del artículo 2o. que dispone de los recursos del Poder Judicial. Conforme a los precedentes se considera que el decreto impugnado lesiona la independencia del Poder actor en el grado más grave que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de los recursos. Se estima que es inválido que el Congreso Local otorgue una pensión por viudez con cargo al presupuesto del Poder Judicial, pues conforme al Texto Constitucional la facultad de administrar, manejar y aplicar el presupuesto le compete al pro-	28-33
	VII.	EFECTOS	(i) Modificar el decreto en la	34-35



		(ii) Hacerse cargo del pago de la pensión por viudez con cargo al presupuesto general del Estado, o bien, otorgar los recursos necesarios si considera que otro poder o entidad debe realizarlo. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos reso-	
		lutivos al Congreso Local.	
VIII.	DECISIÓN	Se declara la invalidez de la porción normativa del artículo 2o. del Decreto Mil Quince, por medio del cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por viudez con cargo al presupuesto del Poder Judicial, lo que hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, pues en nada cambiarían nuestra conclusión.	33

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **dos de marzo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 60/2021, promovida el trece de mayo de dos mil veintiuno por Rubén Jasso Díaz, Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y del secretario de Gobierno del mismo Estado, demandando la invalidez del siguiente acto:

"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 1o., 2o. y 3o. del Decreto Número Mil Quince (1015), publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 5929, de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, a



través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por viudez al C. Héctor González Popoca, cónyuge supérstite de la finada Ana Bertha Flores Preciado, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto pensionario."

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1. En el escrito de demanda se narran los siguientes antecedentes:
- a) El treinta y uno de marzo de <u>dos mil veintiuno</u> fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el Decreto Mil Quince, mediante el cual el Poder Legislativo otorgó una pensión por viudez al C. Héctor González Popoca, con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor. Con anterioridad a este acto, el Poder actor manifiesta que han sucedido los siguientes hechos:
- b) El Poder actor ha promovido controversias constitucionales donde ha combatido la invalidez de los decretos emitidos por el Congreso Local, pues con su emisión invade su esfera de competencias, en específico su autonomía financiera. Estas controversias han sido resueltas en su mayoría a favor del actor, declarándose la invalidez de los decretos jubilatorios impugnados.
- c) En cada ejercicio fiscal el Poder actor ha remitido al titular del Poder Ejecutivo su anteproyecto de Presupuesto de Egresos, contemplando una partida para el pago de los decretos de las personas pensionadas o jubiladas por el Congreso Local. No obstante, los anteproyectos no han sido respetados, pues la autoridad demandada sólo ha autorizado un porcentaje mínimo para el rubro de pago de las pensiones.
- d) Como ha sido manifestado en diversas controversias constitucionales, el presupuesto otorgado al Poder actor se mantuvo intocado del ejercicio fiscal de dos mil trece al de dos mil diecisiete, a razón de \$451,559,000.00, soslayando con ello el aumento de precios de los insumos y del salario del personal y el exponencial número de jubilados por el Congreso Local, sin que exista una partida presupuestal de pensiones para sufragarlas.



- e) El treinta de agosto de <u>dos mil diecinueve</u>, el Poder actor remitió al titular del Poder Ejecutivo su anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte, conforme a los artículos 92-A, fracción VI, de la Constitución Local y 25, párrafo cuarto, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado. En dicho anteproyecto se planteó un presupuesto de \$897,908,000.00, tomando como base el presupuesto del año dos mil diecinueve, en la lógica de que pudiera ser el mismo y pudiera aumentar el presupuesto del Poder actor por ser un porcentaje fijo sobre el referido gasto.
- f) En dicho anteproyecto se previó una partida presupuestal para el pago de las pensiones y jubilaciones por un monto de \$264,903,242.00, de los cuales \$106,804,144.00 se previeron para el pago de los decretos jubilatorios que emitiera el Congreso demandado. Sin embargo, ni siquiera se aprobaron los recursos necesarios para cubrir los decretos existentes. Por tanto, no se puede considerar que los recursos emitidos para este ejercicio fiscal sean suficientes si ya han sido insuficientes para los ejercicios fiscales anteriores a dos mil veinte.
- g) El primero de octubre del mismo año, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso Local el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veinte. En dicho presupuesto no se respetó el importe proyectado por el Poder actor, establecido con base en el porcentaje señalado en los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V, de la Constitución Local. Además, la reducción de los recursos se hizo sin motivarse o fundarse.
- h) El veintiocho de enero de dos mil veinte, el Congreso Local aprobó el Decreto 661, que contenía el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil veinte. En este presupuesto se asignó al Poder actor una cantidad de \$549,034,000.00, que incluía las partidas denominadas como "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia" y "Apoyo Extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial". Con la emisión de este decreto se violó el proceso legislativo y el mandato establecido en la Constitución Local de otorgar al actor el equivalente al 4.7% del gasto programable.
- i) Se precisa que, del total de los recursos autorizados para el actor, debía descontarse la cantidad asignada para el Tribunal de Justicia para Adolescentes, por lo que la cantidad final disponible descendía a \$524,034,000.00. En consecuencia, la cantidad destinada al pago de los decretos de pensiones fue muy inferior a la solicitada inicialmente por el actor.



- j) Posteriormente, el veintiocho de agosto de <u>dos mil veinte</u>, mediante oficio RJD/JUNTA ADMON 787/2020, el Poder Judicial actor remitió al Poder Ejecutivo su anteproyecto de Presupuesto de Egresos y programa operativo anual para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, con el objeto de que lo remitiera al Poder Legislativo. El Poder actor solicitó por lo menos la cantidad de \$916,832,428.00, tomando como base el presupuesto del año dos mil veinte, en la lógica de que pudiera ser el mismo y si éste llegara a aumentar de igual manera aumentaría el presupuesto del actor, por ser un porcentaje fijo sobre el referido gasto.
- k) Se enfatizó que la cantidad solicitada sólo correspondía al presupuesto del actor, con independencia del presupuesto que se destinara al pago de los decretos pensionarios y para la implementación del sistema de justicia laboral, pues con ellos la cantidad ascendería a \$1,480,051,000.00.
- I) El primero de octubre del mismo año, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado. No obstante, nuevamente no respetó el importe proyectado por el actor y que había establecido con base en el porcentaje referido en los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V, de la Constitución Local. Con esta reducción el Ejecutivo vulneró el artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la propia Constitución Local, así como los principios de autonomía e independencia judicial reconocidos en el artículo 116 de la Constitución Federal.
- m) El quince de diciembre del mismo año, el Congreso Local aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, en el que se autoriza el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno. Con la emisión de este decreto violó el proceso legislativo y la obligación impuesta por los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V, de la Constitución Local.
- n) En lo que atañe al Poder actor, en dicho presupuesto se le asignó la cantidad de \$549,034,000.00, desglosado entre el "Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos", para el "Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia" y para el "Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes". No obstante, en el presupuesto no se contempló una partida específica denominada "Apoyo extraordinario a sindicalizados", como sí se hacía en ejercicios fiscales previos. Además, la cantidad aprobada tampoco correspondió al 4.7% del gasto programable.



- 2. **Concepto de invalidez.** El Poder Judicial del Estado de Morelos señala en su único concepto de invalidez lo siguiente:
- a) El Decreto Mil Quince impugnado invade su autonomía en la gestión presupuestal, porque el Poder Legislativo determinó unilateralmente conceder una pensión por viudez al C. Héctor González Popoca con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor.
- b) El Poder actor considera que el Poder demandado lesiona su independencia en el grado más grave que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión presupuestal, pues mediante el artículo 2o. del decreto impugnado se dispuso de sus recursos financieros.
- c) El Poder actor señala que tiene la facultad de disponer de sus propios recursos y, sin embargo, no tuvo intervención en la emisión del Decreto Mil Quince impugnado. Además, en el decreto no se determinó una partida presupuestal específica del presupuesto para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno con la que debe de realizarlo.
- d) Agrega que la afectación a su presupuesto es mayor, porque el Poder Legislativo impuso la obligación de pagar la pensión por viudez a partir del día siguiente al del fallecimiento de la pensionada. No obstante, ese presupuesto está agotado, pues aplica el principio de anualidad y la pensionada no se separó de sus labores en el ejercicio fiscal dos mil veintiuno vigente. En consecuencia, considera que también en este supuesto se vulnera el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que el Poder Legislativo pretende someter a sus decisiones al Poder Judicial actor.
- e) El Poder actor reconoce que la muerte de un trabajador genera el derecho a una pensión por viudez, siempre que se encuentre asignada en una ley, un decreto legislativo, un contrato colectivo o por las condiciones generales de trabajo, conforme al artículo 123 de la Constitución Federal. No obstante, expresa que en el caso no se asignó una partida presupuestal específica para el pago de este derecho, por lo que tiene un impedimento legal y constitucional para realizarlo. Específicamente, señala que el artículo 131 de la Constitución Local impide realizar pagos que no estén comprendidos en el presupuesto respectivo.



- f) En suma, el Poder actor reitera que el Decreto Mil Quince impugnado vulnera en su perjuicio los mandatos constitucionales referidos, porque –subra-ya– en el decreto no se establece con cargo a qué partida presupuestal se debe sufragar la pensión y sobre todo porque no se transfirieron los recursos necesarios para cubrirla desde el día siguiente del fallecimiento de la pensionada.
- g) Asimismo, señala que la atribución del Congreso Local de emitir decretos jubilatorios a favor de los trabajadores de otros poderes se aparta del principio de autonomía de la gestión presupuestal. En específico, el Poder actor no se explica por qué si los trabajadores mantuvieron una relación de trabajo con dicho poder, entonces le corresponde a una autoridad ajena como al Congreso Local evaluar el cumplimiento de los requisitos para otorgar las pensiones.
- h) Ante la situación descrita, el Poder actor precisa que solicitó formalmente del Congreso Local un aumento de su presupuesto para cubrir el pago de las pensiones; no obstante, el Poder Legislativo hizo caso omiso de tal solicitud.
- i) El Poder actor destaca, a manera de guisa, que en el artículo 3o. del Decreto Mil Quince impugnado se ordena, incluso, la forma del cálculo para pagar la pensión; sin embargo, señala que desde los ejercicios fiscales de dos mil quince al dos mil veintiuno no se ha incrementado el presupuesto para el pago de los aumentos salariales de los decretos pensionarios, aunque así ha sido solicitado en los anteproyectos de presupuesto.
- j) Al respecto, el Poder actor considera aplicable la tesis P./J. 101/2000, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."
- k) El Poder actor concluye que la Suprema Corte debe declarar la invalidez del Decreto Mil Quince impugnado. Asimismo, considera que dada la situación de subordinación y dependencia en que se encuentra, se debe ordenar al Poder Legislativo que incremente o dote de recursos suficientes la partida de pensiones, con el fin de no vulnerar los derechos de los trabajadores.
- I) Añade que el pasado quince de diciembre de dos mil veinte, el Congreso Local aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, que contiene el Presupuesto



de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial actor una cantidad que no corresponde al 4.7% del gasto programable y, sobre todo, sin contemplar un pago específico para cubrir la pensión contenida en el Decreto Mil Quince combatido, lo que es contrario a lo estipulado en la Constitución Local.

- m) Que con ello, se pasó por alto que el Poder actor estableció en su anteproyecto de presupuesto una cantidad específica para el rubro de los pagos de los decretos pensionarios; no obstante, la cantidad asignada en el Decreto Número Mil Ciento Cinco no representa ni la mitad de lo que se requiere para pagar los decretos existentes ni los incrementos de los salarios de las pensiones.
- 3. **Artículos constitucionales violados.** El Poder Judicial del Estado de Morelos señaló como violados en su perjuicio los artículos 14, 16, 17, 116 en sus fracciones II y III; 123 en su apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Federal.
- 4. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la 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 del procedimiento.
- 5. Mediante acuerdo de veintidós de junio siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y al secretario de gobierno del Estado de Morelos para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo correspondiente.
- 6. **Contestación del Poder Ejecutivo.** Por escrito presentado el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos rindió su contestación de demanda, donde en resumen señaló lo siguiente:
- a) En el decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del gobierno local para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, específicamente en el artículo décimo



octavo, el Poder Legislativo autorizó una partida de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta cuatro mil pesos 00/100 M.N.) a favor del Poder Judicial, distribuidos conforme al Anexo 2 del mismo decreto.

- b) Subraya que dicha cantidad se integra por los recursos necesarios para todas las obligaciones financieras, laborales y de seguridad social, las derivadas de pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, capacitación de recursos humanos y demás obligaciones.
- c) Por consiguiente, considera que el Poder Judicial cuenta con los recursos para hacer frente a los pagos que por concepto de pensiones le corresponde realizar en este ejercicio fiscal, por lo que no debería quedar supeditado a los recursos aprobados por otros Poderes del Estado.
- d) Añade que toda vez que el actor cuenta con la certeza de un presupuesto que equivale a un porcentaje fijo del Presupuesto de Egresos anual, será entonces la capacidad de reestructura y reingeniería financiera la que le podrá permitir cumplir con los compromisos adquiridos y venideros, conforme a la ley en materia de disciplina financiera.
- e) Considera que, en tal virtud, el Poder Judicial actor tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto autorizado, conforme a la tesis P./J. 5/2011.¹
- f) Por otra parte, señala que se debe considerar la problemática financiera que atraviesa el erario estatal y municipal, pues, a diferencia del IMSS, que financia su sistema de pensiones a través de cuentas individuales, en el caso de los trabajadores locales las pensiones tienen como única fuente el erario. Por esta razón, agrega que de los presupuestos de egresos de los Poderes y los Municipios de la entidad debe destinarse una partida para el pago de las pensiones

¹ 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."



a sus ex-trabajadores. Así, estima que existen dos nóminas paralelas: una para pagar los salarios de los trabajadores y otra para los pensionados.

- g) Por último, señala que no es patrón solidario o sustituto de las obligaciones del Poder actor con sus jubilados, razón por la cual debe responder solamente de sus obligaciones y no de las que incumple el Poder actor.
- 7. **Contestación del Poder Legislativo.** El veinte de agosto de dos mil veintiuno, el vicepresidente de la Mesa Directiva rindió la contestación de demanda en representación del Congreso del Estado de Morelos, donde en resumen señaló lo siguiente:
- a) Señala que no es cierto lo afirmado por el Poder actor, porque el presupuesto de dos mil trece a dos mil dieciséis sí ha variado:
- i. En el dos mil trece se le asignaron \$585,365,000.00 para la implementación de las reformas al sistema judicial penal y para las obligaciones financieras y laborales, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura y la capacitación de recursos humanos.
- ii. En el dos mil catorce se le asignaron \$565,198,000.00, lo que implicó un incremento de \$5'833,000.00, (sic) con el fin de fortalecer los presupuestos destinados a los Tribunales Locales Electoral y contencioso administrativo, con una partida específica para infraestructura y equipamiento.
 - iii. En el dos mil quince se le asignaron \$570,679,000.00.
 - iv. En el dos mil dieciséis se le asignaron \$554,679,000.00.
- v. En el dos mil diecinueve se le otorgaron \$80,000,000.00 para el pago de las pensiones, y en cumplimiento del acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte –de veinticinco de febrero del mismo año, relativo al cumplimiento de las ejecutorias de las controversias constitucionales relacionadas con el pago de las pensiones de los servidores públicos adscritos al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos– se otorgaron \$127,024,563.11 para el pago de todas las pensiones, incluso las de ejercicios fiscales previos.



- b) Respecto de los conceptos de invalidez, el Poder Legislativo inicia transcribiendo algunas consideraciones que sustentaron la publicación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el seis de septiembre de dos mil veinte en el medio oficial local.
- c) Señala que los trabajadores del Estado tienen el derecho a las pensiones por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, mismas que se otorgan por los Poderes del Estado, y respecto de las cuales los trabajadores tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones fijadas en la ley.
- d) Asimismo, los trabajadores del Estado tienen derecho también a otras pensiones por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, otorgadas por el Congreso Local. Por ello, a la Legislatura le corresponde otorgar los decretos de pensión en favor de los trabajadores que prestaron sus servicios en el Estado, incluyendo a los trabajadores del Poder Judicial, luego de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley referida.
- e) Por otra parte, considera que son infundadas e inoperantes las afirmaciones del actor, porque en el Decreto Número Mil Ciento Cinco, que contiene el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, en el artículo décimo octavo consta que se asignaron \$549,034,000.00 a favor del Tribunal Superior de Justicia, de los cuales \$75,000,000.00 son para el pago de las pensiones, tal como se aprecia en el Anexo 2 que se transcribe:

"Anexo	2
Poder	Judicial
Pesns	

"Concepto	Importe
"Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos	449,034,000.00
"Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constituciona- les y amparos del Tribunal Superior de Justicia	75,000,000.00
"Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes	25,000,000.00
"Total	549,034,000.00"



- f) Subraya que la cantidad autorizada se integra por los recursos necesarios para todas las obligaciones, sean financieras, laborales y de seguridad social, así como las que se derivan de las pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, capacitación de recursos humanos y demás obligaciones.
- g) Considera que por lo tanto el Poder actor cuenta con los recursos suficientes para realizar el pago de la pensión por viudez. Argumenta que la antigua presidenta del Tribunal Superior de Justicia remitió oficios en el año de dos mil dieciocho y dos mil diecinueve para solicitar un monto total de \$39,659,073.44 para el pago de las pensiones en el año de dos mil diecinueve. Así, y tomando en cuenta los aumentos salariales y todas las obligaciones que debiera cumplir el actor, en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte se le asignaron \$70,000,000.00. Aclara que, con ello, existe un excedente de \$30,340,926.56, lo que se estima bastante y suficiente para que el tribunal cumpla con el pago de la pensión por viudez.
- h) En ese sentido, estima que no se violentaron los principios de autonomía entre los poderes y en la gestión de los recursos consagrados en la Constitución Federal, porque mediante la aprobación del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte se otorgaron los recursos suficientes para el pago de las pensión por viudez.
- i) Finaliza reiterando que el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte se publicó en el medio oficial local el Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, en el que se asignó al Poder Judicial actor una cantidad de \$549,034,000.00, de los cuales \$75,000,000.00 son para el pago de las pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos.
- 8. **Contestación del secretario de Gobierno.** El secretario de Gobierno del Estado de Morelos no rindió su contestación de demanda.
- 9. Opinión del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Gobierno Federal. El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Gobierno Federal no emitieron opinión.



- 10. **Audiencia.** Substanciado el procedimiento, el catorce de enero de dos mil veintidós 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, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.
- 11. **Radicación.** Previo dictamen del Ministro instructor el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

I. COMPETENCIA

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;² 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada –vigente al momento de la promoción de la demanda–,³ en relación con lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I,

"QUINTO. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[&]quot;I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

^{.... &}quot;h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

³ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

[&]quot;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; ..." La demanda se presentó ante esta Suprema Corte el trece de mayo de dos mil veintiuno y el decreto mediante el que se abroga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entró en vigor el siete de junio de dos mil veintiuno, en términos del artículo quinto transitorio del 'Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles', publicado en el Diario Oficial de la Federación. "QUINTO. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto,



y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,⁴ pues el Poder Judicial del Estado de Morelos no impugna una norma de carácter general, por lo que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. PRECISIÓN DE LA LITIS

- 13. Es requisito indispensable fijar de manera breve y precisa las normas generales o actos que sean objeto de la controversia, conforme a lo dispuesto en 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.⁵
- 14. Al respecto, esta Primera Sala advierte que en su escrito de demanda el Poder Judicial del Estado de Morelos señala como "*Norma general o acto cuya invalidez se reclame...*" lo siguiente:

"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 1o., 2o. y 3o. del Decreto Número MIL QUINCE (1015), publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad' 5929, de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por viudez al C. Héctor González Popoca, cónyuge supérstite de la finada Ana Bertha Flores Preciado, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto pensionario."

15. De lo transcrito se aprecia que el Poder Judicial combate los artículos 10., 20. y 30. del Decreto Mil Quince, en tanto contienen una pensión por viudez

⁴ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

[&]quot;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."

⁵ "Articulo 41. Las sentencias deberán contener:

[&]quot;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; ..."



otorgada por el Congreso Local con cargo al presupuesto de dicho poder, sin que se le hayan transferido los recursos para cubrirla.

- 16. Asimismo, de una lectura integral de la demanda se observa que el actor también impugna que en el mismo decreto no se especificó una partida del Presupuesto de Egresos local para el año dos mil veintiuno con la cual realizar el pago de la pensión y se le impuso la obligación de pagarla a partir del día siguiente al fallecimiento de la pensionada, disponiendo así de un presupuesto agotado.
- 17. En ese contexto, de la lectura del Decreto Mil Quince se aprecia que la materia de la litis se encuentra únicamente en la porción normativa del artículo 20., como se observa a continuación:

"DECRETO NÚMERO MIL QUINCE

"Por el que se concede pensión por viudez al C. Héctor González Popoca

"Artículo 1o. Se concede pensión por viudez al C. Héctor González Popoca, cónyuge supérstite de la finada Ana Bertha Flores Preciado, que en vida prestó sus servicios para el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: pensionada por el Poder Judicial del Estado de Morelos, Mediante Decreto Número 244 de fecha 16 de mayo del 2019, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 5707 de fecha 22 de mayo de 2019."

"Artículo 2o. La cuota mensual decretada, deberá cubrirse a razón de la última de que hubiere gozado la pensionada, debiendo ser pagada a partir del día siguiente al del fallecimiento de la pensionada por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso c), y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

"Artículo 3o. La cuantía de la pensión se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose ésta por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 del cuerpo normativo aludido."



"Artículos transitorios

"Artículo Primero. Aprobado que sea el presente dictamen, expídase el decreto respectivo y remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos correspondientes."

"Artículo Segundo. El decreto que se expide entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' órgano del Gobierno del Estado."

- 18. En consecuencia, esta Primera Sala considera como acto impugnado la porción normativa del artículo 2o. del Decreto Mil Quince, donde la Legislatura de Morelos (i) otorgó una pensión por viudez con cargo al presupuesto del Poder Judicial, (ii) impuso la obligación de pagarla a partir del día siguiente al fallecimiento de la pensionada, (iii) no señaló una partida específica del presupuesto local para el dos mil veintiuno con la cual cumplirla y (iv) no transfirió los recursos para cubrirla.
- 19. Ahora bien, en su escrito de demanda, el Poder Judicial alude de manera reiterada al Presupuesto de Egresos local para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno; no obstante, esto no implica que lo señale como norma general o acto impugnado. En efecto, el actor afirma en su concepto de invalidez que se refiere a dicho presupuesto porque no contempla un "pago específico y especial para cubrir la pensión (por viudez) del decreto que por esta vía se combate",6 por lo que se concluye que no pretende combatir el presupuesto propiamente.
- 20. En este sentido, al resolver la controversia constitucional 62/2021,⁷ esta Sala sostuvo que las referencias a dicho presupuesto son sólo parte de la compleja argumentación para demostrar la invalidez del decreto de pensión impugnado.

⁶ Al respecto, véase las páginas 9 y 10 del escrito de demanda del Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos. Lo argumentado en ese escrito se encuentra resumido en la presente sentencia, en específico en el párrafo 14 en relación con el 7, en su parte final.

⁷ Controversia constitucional 62/2021, resuelta por unanimidad de votos de la Primera Sala en la sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno.



- 21. En todo caso, aun suponiendo que el actor impugnara el presupuesto en esta controversia, lo conducente sería sobreseerla por extemporánea, porque entre la publicación del Decreto Número Mil Ciento Cinco, que contiene el presupuesto referido [es un hecho notorio⁸ que se publicó el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte] y su posible impugnación en esta vía (el trece de mayo de dos mil veintiuno) transcurrieron más de seis meses, excediendo el plazo legal de treinta días para promover la demanda.
- 22. Finalmente, es un hecho notorio que en sesión pública de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 15/2021, donde se invalidaron los artículos y anexos del Decreto Número Mil Ciento Cinco, en las partes donde se asigna el presupuesto al Poder Judicial del Estado. 10

III. OPORTUNIDAD

23. El plazo para promover una controversia constitucional en el caso de los actos es de treinta días contados a partir del día siguiente en que se haya tenido conocimiento del mismo. El fundamento se encuentra en 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.¹¹

⁸ 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."

⁹ Ver *supra* nota 7.

¹⁰ Los puntos resolutivos son los siguientes:

[&]quot;PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

[&]quot;SEGUNDO.—Se declara la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el Anexo 2, del Decreto Número Mil Ciento Cinco por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

[&]quot;TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*."

^{11 &}quot;Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

[&]quot;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; ..."



24. En este caso, la demanda se promovió de manera **oportuna**, porque el Decreto Mil Quince impugnado se trata de un acto legislativo que fue publicado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno en el medio oficial local. Por ello, el plazo legal para su impugnación transcurrió del cinco de abril al diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. ¹² Así, dado que la demanda se presentó el trece de mayo del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tiene entonces que su presentación es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

25. **IV.1. Legitimación activa.** El carácter de parte actora lo tiene el poder que promueve la controversia constitucional, quien deberá comparecer al juicio por conducto de los funcionarios legalmente facultados para representarla. El fundamento se encuentra en los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³

26. En este caso, Rubén Jasso Díaz promovió la demanda en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, calidad que acreditó con una copia certificada de la sesión extraordinaria de cinco de mayo de dos mil veinte del Pleno de dicho tribunal mediante la que fue designado para el cargo.

¹² Se descuentan del cómputo los sábados, domingos, uno de abril y cinco de mayo de dos mil veintiuno, por ser días inhábiles conforme a lo dispuesto en los Artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicable al momento de la promoción del asunto, y los incisos a), b), g), h) y n), del acuerdo primero del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

¹³ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

[&]quot;I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia; ..."

[&]quot;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. ..."



- 27. Dado que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior, y que el Magistrado presidente tiene la atribución de representar al tribunal, se concluye entonces que este funcionario está facultado para promover el presente medio de control en representación del Poder Judicial.¹⁴
- 28. En consecuencia, queda satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación activa, porque la presente controversia fue promovida por un poder legitimado y mediante su debido representante.
- 29. **IV.2. Legitimación pasiva.** El carácter de partes demandadas lo tienen los poderes u órganos que hayan pronunciado el acto objeto de la controversia, quienes deberán comparecer al juicio por conducto de los funcionarios legalmente facultados para representarlas. El fundamento se encuentra en los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ¹⁵
- 30. En este caso, desde el acuerdo de admisión de la demanda el Ministro instructor le reconoció el carácter de partes demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y al secretario de gobierno, todos del Estado de Morelos, porque se les atribuye, respectivamente, la emisión, publicación y refrendo del Decreto Mil Quince impugnado.

¹⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS.

[&]quot;Artículo 86. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde.

[&]quot;LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS.

[&]quot;Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia: ... II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales; ..."

Sirve de apoyo la tesis P./J. 38/2003, de rubro siguiente: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.'. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, con número de registro digital: 183580.

^{15 &}quot;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; ..."



- 31. En este caso, Samuel Sotelo Salgado compareció al juicio en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado, calidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento expedida el primero de octubre de dos mil dieciocho. Este funcionario cuenta con la facultad de representación legal conforme al Artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. 16
- 32. En su caso, el Poder Legislativo compareció al juicio mediante el diputado José Luis Galindo Cortez, vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien asumió las facultades de la presidencia luego de la renuncia del diputado presidente. Su calidad quedó acreditada mediante las copias certificadas de las sesiones ordinarias del Congreso del Estado de quince de julio y treinta y uno de agosto de dos mil veinte; asimismo, como hecho notorio, ¹⁷ se tiene que asumió las atribuciones propias de la presidencia en la sesión ordinaria de once de febrero de dos mil veintiuno.
- 33. Por ende, de manera excepcional, el vicepresidente de la Mesa Directiva cuenta con las facultades de representación legal del Poder Legislativo, conforme al artículo 36, fracción XVI, en relación con el artículo 38, ambos de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁸
- 34. Finalmente, el secretario de gobierno no compareció al juicio, a pesar de que estuvo debidamente notificado.

¹⁶ "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ... II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

¹⁷ Ver nota a pie 8. Al respecto, véase la controversia constitucional 62/2021, resuelta por la Primera Sala en la sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno.

¹⁸ "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ...

[&]quot;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; ..."

[&]quot;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.

[&]quot;Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la Mesa Directiva.



35. En consecuencia, queda satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación pasiva, pues acuden como partes demandadas a la presente controversia dos Poderes del Estado de Morelos mediante sus debidos representantes.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

- 36. Lo referente a la procedencia de la controversia constitucional es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas.
- 37. **V.1. Interés legítimo.** El Congreso Local señala que es improcedente esta controversia, porque con la expedición del Decreto Mil Quince no pretendió ejercer el presupuesto del Poder actor, sino que tan sólo actuó dentro de las facultades con las que cuenta para expedir este tipo de decretos. Por tanto, estima que el acto no le causa perjuicio al actor, por lo que la controversia debe sobreseerse por falta de interés legítimo, en términos del artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 38. Esta causal de improcedencia debe **desestimarse**, porque determinar si la expedición del Decreto Mil Quince genera o no una afectación al Poder Judicial actor es una cuestión que involucra un examen del fondo del asunto.¹⁹
- 39. **V.2. Promulgación y publicación.** El Poder Ejecutivo Local señala que es improcedente esta controversia, porque el actor no formula conceptos contra los actos de promulgación y publicación. Considera que está llamado a la presente controversia sólo porque el actor cumplió con el requisito formal de señalar a la autoridad que promulgó y publicó el acto impugnado. Concluye que, conforme a las normas constitucionales y legales de la entidad, cuenta con la facultad de promulgar y publicar las leyes en el medio oficial local.

¹⁹ Tesis P./J. 92/99 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAU-SAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época; Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.



40. Este motivo de sobreseimiento es **infundado**, porque el Poder Ejecutivo forma parte del proceso de creación del decreto impugnado. Por ende, tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control, conforme a lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁰

VI. ESTUDIO DE FONDO

- 41. El Poder Judicial del Estado de Morelos demanda la invalidez de la porción normativa del artículo 20. del Decreto Mil Quince, por medio del cual el Congreso Local otorgó una pensión por viudez con cargo al presupuesto del Poder Judicial, imponiendo además la obligación de pagarla a partir del día siguiente al fallecimiento de la pensionada, sin señalar una partida específica del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno y sin haberle transferido los recursos necesarios para cubrirla.
 - 42. La porción combatida es del tenor siguiente:

DECRETO NÚMERO MIL QUINCE

Por el que se concede pensión por viudez al C. Héctor González Popoca

...

"Artículo 2o. La cuota mensual decretada, deberá cubrirse a razón de la última de que hubiere gozado la pensionada, <u>debiendo ser pagada a partir del día siguiente al del fallecimiento de la pensionada por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso c), y párrafo segundo, inciso c), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos. ..." (Énfasis añadido)</u>

²⁰ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

[&]quot;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; ..."



43. Es **fundado** el concepto de invalidez.

- 44. Ha sido materia de múltiples controversias constitucionales²¹ el otorgamiento unilateral de pensiones por el Congreso del Estado de Morelos con cargo al presupuesto del Poder Judicial. En estos asuntos, esta Primera Sala ha procedido estableciendo los fundamentos constitucionales pertinentes (A), para enseguida analizar con ellos el decreto combatido (B), por lo que en este asunto se seguirá la misma metodología.
- 45. **A. Parámetro de regularidad constitucional.** El principio de división de poderes en el caso de las entidades federativas está previsto en el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Federal,²² donde se establece que el poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que se puedan reunir dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un solo individuo.
- 46. El Tribunal Pleno ha señalado que el principio de división de poderes está contenido en una norma constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes de las entidades federativas. Por esta razón, existe un sistema de pesos y contrapesos que tiende a evitar la consolidación de un Poder u órgano absoluto que pueda producir una distorsión en el sistema de competencias o, como consecuencia de ello, en una afectación de los principios democráticos, los derechos fundamentales o sus garantías reconocidos constitucionalmente.²³

²¹ Esta Primera Sala sostuvo consideraciones similares al resolver por unanimidad de votos las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 21/2017, 315/2017, 102/2019, 168/2020, 186/2018, 185/2018, 102/2019, 200/2020, 11/2021, 24/2021, 86/2021, 62/2021 y 65/2021.

²² "Artículo 116. El Poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. ... "

²³ Tesis P./J. 52/2005, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Novena Época. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XXII, julio de 2005, página 954, con número de registro digital: 177980.



- 47. Asimismo, se ha establecido que, para respetar tal equilibrio, los Poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar los mandatos prohibitivos de no intromisión, no dependencia y no subordinación.²⁴
- 48. Al respecto, la *intromisión* es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, e implica que uno de los poderes se inmiscuya o interfiera en una cuestión propia de otro, pero sin afectar de manera determinante la toma de decisiones. La *dependencia* conforma el siguiente nivel de violación, e implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. Finalmente, la *subordinación* es el nivel de violación más grave, pues implica que un poder no pueda tomar sus decisiones de manera autónoma, sometiéndose a la voluntad del poder que lo subordina.
- 49. El Tribunal Pleno también ha sostenido que la autonomía de la gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales, prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal,²⁵ constituye una condición necesaria para que estos poderes ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores.
- 50. Así, la autonomía de la gestión presupuestal es un principio fundamental de la independencia de los Poderes Judiciales Locales, por lo que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes sin que ello derive necesariamente en una violación al principio de división de poderes.²⁶

²⁴ Véase al respecto las tesis P./J. 80/2004, P./J 81/2004 y P./J. 83/2004, de rubros: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.", "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS." y "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.", respectivamente.

²⁵ "Artículo 17. ... 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. ..."

²⁶ Este criterio consta en la CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 35/2000, del cual derivó la tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."



51. **B. Análisis del caso concreto.** Ahora bien, de la lectura del artículo 20. del Decreto Mil Quince impugnado, esta Primera Sala observa que en efecto la pensión por viudez se otorga de manera unilateral por el Congreso del Estado de Morelos con cargo al erario del Poder Judicial actor. De esta manera, la Legislatura Estatal establece el destino de una parte del presupuesto de la rama judicial, pues dispone de recursos ajenos para el pago de dicha pensión sin darle intervención al poder que tendría que hacer la provisión económica respectiva.²⁷

52. Por tanto, con la emisión del Decreto Mil Quince, el Congreso del Estado lesionó la independencia del Poder Judicial en el nivel más grave que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de los recursos, pues el hecho de que la Legislatura Local sea la instancia que otorga una pensión por viudez resulta contrario al artículo 116 constitucional, toda vez que sólo el Poder Judicial es quien debe administrar, manejar y aplicar su propio presupuesto.

53. El Tribunal Pleno ha sostenido²⁸ que, conforme al Artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal,²⁹ las Legislaturas Estatales son las encargadas de emitir las leyes que deben regir las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. Por ello, si en las normas locales se prevé lo relativo a los temas de seguridad social –como lo son las pensiones por viudez– se cumple así con el mandato del artículo 127, fracción IV, constitucional.³⁰ No obstante,

²⁷ Cabe señalar que esta Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de analizar el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, en donde sostuvo que el hecho de que el Congreso de Morelos fuese exclusivamente el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, transgrede el principio de libertad hacendaria municipal al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

²⁸ Controversias constitucionales: 55/2005, resuelta el veinticuatro de enero de dos mil ocho; 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas el ocho de noviembre de dos mil diez.

²⁹ "Artículo 116. ...

[&]quot;Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

[&]quot;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."

^{30 &}quot;Artículo 127. ...

[&]quot;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



esto no implica que los órganos legislativos deban otorgar directamente las pensiones, ya que no deben dirigir de manera unilateral los recursos ni determinar las pensiones de otros Poderes del Estado.

- 54. Dado que no es parte de la litis, el sistema legal de pensiones del Estado de Morelos no se estudia en el presente fallo, lo que no implica que esta Sala deje de advertir que la posibilidad de que el Congreso Local sea la instancia que determine, calcule y otorgue de manera unilateral una pensión con cargo al presupuesto de otro Poder es un aspecto que puede transgredir la autonomía de otros poderes o, incluso, de otros órdenes jurídicos.
- 55. Si bien estas razones son suficientes para declarar la invalidez del acto impugnado, no pasa por alto que sobre el mismo artículo 2o. recae un vicio adicional, pues impone la obligación de pagar la pensión "a partir del día siguiente al del fallecimiento de la pensionada"; con ello, el legislador dispuso de un presupuesto agotado, porque la pensionada falleció durante el ejercicio fiscal del dos mil veinte según consta en los antecedentes remitidos por la autoridad legislativa.
- 56. Finalmente, se reitera que el hecho mismo de que el Congreso del Estado haya otorgado la pensión por viudez es, *per se*, el acto que causa la invalidez del Decreto Mil Quince. Por ello, se desestima el argumento de las autoridades demandadas, quienes afirman que en el Presupuesto de Egresos Local para el año de dos mil veintiuno se etiquetó una partida con los recursos necesarios para cubrir el pago de las pensiones y de las controversias constitucionales a favor del Poder Judicial.
- 57. Por consiguiente, se declara la invalidez de la porción normativa del artículo 20. del Decreto Mil Quince, por medio del cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por viudez con cargo al presupuesto del Poder Judicial, lo que hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, pues en nada cambiarían nuestra decisión.³¹

no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado. ..."

³¹ Tesis P./J. 100/99 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital: 193258.



VII. EFECTOS

- 58. Con fundamento en lo dispuesto en los Artículos 41, fracciones IV, V y VI, y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,³² esta Primera Sala determina lo siguiente:
- 59. Se declara la **invalidez parcial** del Decreto Mil Quince, únicamente en la porción normativa del artículo 20. que dice: "... a partir del día siguiente al del fallecimiento de la pensionada, por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida destinada para pensiones, según lo establecen los numerales 55, 57, 64 y 65, fracción II, inciso c) y párrafo segundo, inciso c) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos", porque el resto del decreto constituye un derecho a favor de un cónyuge supérstite que satisfizo los requisitos legales para ello. Por tanto, la violación constitucional no conlleva la invalidez total del decreto, sino únicamente la invalidez de la porción normativa que dispone del presupuesto del Poder Judicial actor.
 - 60. Por otra parte, el Congreso del Estado de Morelos deberá:
 - (i) Modificar el decreto impugnado únicamente en la porción que se invalida, y

^{32 &}quot;Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

[&]quot;IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

[&]quot;V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

[&]quot;VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

[&]quot;Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare invalidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

[&]quot;En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

[&]quot;En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



- (ii) Hacerse cargo del pago de la pensión por viudez con cargo al presupuesto general del Estado, o bien, otorgar los recursos necesarios si considera que otro poder o entidad debe realizarlo.
- 61. Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

VIII. DECISIÓN

62. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto Mil Quince, publicado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, para los efectos precisados en el apartado VII de esta resolución.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se aparta del párrafo cincuenta y cuatro.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 5/2011, P./J. 83/2004, P./J 81/2004, P./J. 80/2004 y P./J. 101/2000 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIII, marzo de 2011, página 10, con número de registro digital: 162469; XX, septiembre de 2004, página 1187, con números de registro digital: 180538 y 180537; 1122, con número de registro digital: 180648; y XII, octubre de 2000, página 32, con número de registro digital: 190976, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL AYUN-TAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA, ESTADO DE YUCATÁN, RECAE EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL (ARTÍCULO 55, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE RECONOCERSE LEGITIMA-CIÓN PASIVA ALTRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN, AL HABER SIDO ÉSTE QUIEN EMITIÓ EL ACTO IMPUGNADO EN USO DE SUS FACULTADES AUTÓNOMAS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TRIBU-NAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN RECAE SOBRE SU PRESIDENTE (ARTÍCULO 32, FRACCIÓN IX, DE LA LEY OR-GÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IM-PROCEDENCIA RELATIVA AL CONSENTIMIENTO DE LA NORMA POR PARTE DEL MUNICIPIO ACTOR, AL NO HABERSE IMPUGNADO ÉSTA (ACUERDO DICTADO POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN EL VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO EMITIDO EN EL EXPEDIENTE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 272/2015, MEDIANTE EL CUAL ASUMIÓ COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA CONTROVERSIA SUSCITADA ENTRE UN PARTICULAR Y EL AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA Y LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO DE ESE AYUNTAMIENTO).

VI. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE YUCATÁN. LA LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DE ESA ENTIDAD QUE ESTABLECE QUE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PODRÁ INTERPONERSE OPCIONALMENTE ANTE LA AUTORIDAD U ÓRGANO QUE EMITIÓ EL ACTO O RESOLUCIÓN, CUMPLE CON LO PREVISTO



POR EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN PO-LÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ACUERDO DICTADO POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCA-TÁN EL VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO EMITIDO EN EL EXPEDIENTE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 272/2015, MEDIANTE EL CUAL ASUMIÓ COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA CONTROVER-SIA SUSCITADA ENTRE UN PARTICULAR Y EL AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA Y LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO DE ESE AYUNTAMIENTO).

VII. TRIBUNALES ESTATALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. SON COMPETENTES PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y FISCAL SUSCITADAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL Y MUNICIPAL Y LOS PARTICULARES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. JUSTICIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES PUEDEN ESTABLECER ÓRGANOS COMPETENTES PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS SUSCITADAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LOS PARTICULARES EN TANTO SUBSISTAN CON EL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y NO SE IMPIDA EL EVENTUAL ACCESO A ÉSTE, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 115, FRACCIÓN II, INCISO A), Y 116, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IX. TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN. ES COMPETENTE PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y FISCAL SUSCITADAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL Y MUNICIPAL Y LOS PARTICULARES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ACUERDO DICTADO POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN EL VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO EMITIDO EN EL EXPEDIENTE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 272/2015, MEDIANTE EL CUAL ASUMIÓ COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA CONTROVERSIA SUSCITADA ENTRE UN PARTICULAR Y EL AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA Y LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO DE ESE AYUNTAMIENTO).



X. TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN. EL ACUERDO POR EL QUE ASUMIÓ COMPETENCIA PARA CONOCER Y RESOLVER UNA CONTROVERSIA DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y FISCAL SUSCITADA ENTRE UN PARTICULAR Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA, NO VULNERA LA ESFERA COMPETENCIAL DE ESTE ÚLTIMO NI DESCONOCE EL ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL (ACUERDO DICTADO POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN EL VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO EMITIDO EN EL EXPEDIENTE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 272/2015, MEDIANTE EL CUAL ASUMIÓ COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA CONTROVERSIA SUSCITADA ENTRE UN PARTICULAR Y EL AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA Y LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO DE ESE AYUNTAMIENTO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 215/2018. MUNICIPIO DE MÉRIDA, YUCATÁN. 27 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLER-MO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y, RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación y recepción de la demanda.** Por escrito presentado el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, ¹ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Renán Alberto Barrera Concha, quien se ostentó como presidente del Municipio de Mérida, Yucatán, promovió controversia constitucional en contra del acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en el expediente

¹ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



272/2015, en el que el tribunal asumió la competencia para conocer de una demanda promovida por Emma Noemí Torres Arcila, en contra del Municipio accionante y la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento. En dicho escrito, se demandó la invalidez de los siguientes actos correspondientes al órgano que se indica:

1.1. Órgano demandado:

- Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

1.2. Actos cuya invalidez se demanda:

"A) La invasión de esferas competenciales y violación de la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que incurrió el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al no observar las disposiciones legales y reglamentarias que crearon las bases y determinaron el inicio de funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, así como ignorar los criterios emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidos en la sentencia de la controversia constitucional 41/2016, que en el presente caso se materializaron en los siguientes actos:

"1. El acuerdo de fecha veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 272/2015, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por la ciudadana Emma Noemí Torres Arcila, en contra del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán, y la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida, señalando como acto impugnado 'La inmatriculación por resolución administrativa por la cual incorporan al patrimonio municipal de Mérida, Yucatán, a través de su Ayuntamiento; la cesión ordinaria de Cabildo del Ayuntamiento de Mérida 2012-2015 celebrada en el salón de Cabildo del Palacio Municipal a las 9 horas del día 20 de diciembre del año 2014, en la parte que aprobó y mediante los cuales autorizó al Ayuntamiento de Mérida a realizar los trámites necesarios para la regularización e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto de Seguridad Jurídica Patrimonial de Yucatán, respecto de



«los predios» pertenecientes al fundo legal, sean incorporados al patrimonio municipal; la determinación hecha por el Ayuntamiento de Mérida 2012-2015 a través de su Dirección de Desarrollo Urbano en el que determinó la factibilidad para que sea destinada para vialidad; todo limitado respecto a la presunta «la calle 79 diagonal (vialidad) de la colonia Sodzil de esta ciudad y Municipio de Mérida, Yucatán» en las partes que afectan mis legales posesiones'. El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 8 de octubre de 2018.

"En el acto descrito en el inciso precedente la autoridad demandada, invade la esfera de competencia del Municipio de Mérida, Yucatán, toda vez que el propio Municipio actor creó, de acuerdo a sus facultades constitucionales el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, que es quien tiene competencia exclusiva para dirimir las controversias entre los particulares y los actos de la administración pública del Municipio de Mérida, mismo órgano de justicia administrativa municipal que entró en funciones del 16 de enero de 2016, lo que es del pleno conocimiento de la autoridad demandada, como quedará demostrado en el capítulo de antecedentes de este escrito de demanda.

- **"B) Todas y cada una de las resoluciones o acuerdos que se dicten** en el procedimiento contencioso administrativo descrito en el apartado A) que antecede.
- "C) Toda futura admisión en la vía contenciosa administrativa que pudiera realizar la autoridad demandada, de controversias entre particulares y la administración pública del Municipio de Mérida, Yucatán."
- 2. SEGUNDO.—Artículos constitucionales que se estiman violados. El Municipio actor señaló que los actos cuya invalidez demanda, resultan violatorios de los artículos 103, 107 y 115 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3. TERCERO.—**Registro y turno**. En auto de veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el asunto como controversia constitucional 215/2018, y designó como instructor al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



- 4. CUARTO.—**Desechamiento.** Mediante acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor estimó que en el caso se actualizaba un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, razón por la que debía desecharse de plano la controversia constitucional.
- 5. Lo anterior, al considerarse, esencialmente, que en ninguna de las hipótesis de procedencia del artículo 105, fracción I, constitucional, encuadra una controversia constitucional entablada entre un Municipio y un órgano constitucionalmente autónomo de la entidad federativa al que pertenece el Municipio.
- 6. QUINTO.—Recurso de reclamación 93/2018-CA. Inconforme con el acuerdo de desechamiento, Renán Alberto Barrera Concha, presidente del Municipio de Mérida, Yucatán, por escrito presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el doce de diciembre de dos mil dieciocho, interpuso recurso de reclamación, el cual, por acuerdo de presidencia de esa misma fecha, se admitió y fue radicado con el número 93/2018-CA, ordenándose turnar los autos a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.
- 7. Dicho medio de impugnación se resolvió por esta Primera Sala, en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, declarándose fundado el recurso de reclamación y la revocación del acuerdo de desechamiento recurrido.²
- 8. Lo anterior, al considerarse que si lo que pretende el Municipio actor es salvaguardar las facultades y competencias de su Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, frente al actuar a su juicio invasivo del Tribunal de Justicia Administrativa Estatal demandado; ello no era un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, por lo que debía admitirse la controversia constitucional desechada.

² Por mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular <u>voto aclaratorio</u> y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). <u>En contra</u> del voto emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.



- 9. SEXTO.—Admisión de la controversia constitucional. Mediante acuerdo de once de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional; y, entre otras cuestiones, dio vista al Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán, para que presentara su contestación; así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, en su caso, hicieran las manifestaciones correspondientes a su ámbito competencial.
- 10. SÉPTIMO.—**Contestación de la demanda.** Mediante escrito recibido el cuatro de septiembre de dos mil veinte, ⁴ el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia Administrativa de Yucatán, contestó la demanda; sin embargo, por acuerdo de once de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor determinó que la contestación se presentó de manera extemporánea.
- 11. OCTAVO.—Audiencia y cierre de instrucción. Una vez agotado el trámite respectivo, el dos de diciembre de dos mil veinte, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se relacionaron las pruebas documentales ofrecidas por las partes y se hizo constar que no formularon alegatos.
- 12. NOVENO.—**Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de siete de octubre dos mil veintiuno, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, ésta se avocó al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

³ En constancia de tres de agosto de dos mil veinte, se certificó que el plazo de treinta días concedido al Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán transcurriría del diecinueve de febrero al dieciocho de agosto de dos mil veinte.

⁴ El escrito y sus anexos fueron inicialmente recibidos el cuatro de septiembre de dos mil veinte en la mensajería privada del Ministro instructor, y finalmente fueron recibidos el ocho de septiembre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Registrados con el número **012500**.



CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia.** La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;⁶ en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, 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,⁷ por tratarse de una controversia constitucional en la que no se impugnan normas generales, sino diversos actos.

14. SEGUNDO.—**Precisión y certeza de los actos impugnados.** En primer término, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[&]quot;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:

[&]quot;I) Un Estado y uno de sus Municipios."

⁶ Que se encontraba vigente al inicio de la presente controversia constitucional.

⁷ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[&]quot;I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y <u>aquellas en las que</u> <u>no se impugnen normas de carácter general</u>, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

[&]quot;Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

[&]quot;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."



CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."⁸

- 15. En ese sentido, se tiene por impugnado el acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, dictado en el expediente contencioso administrativo 272/2015, por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.
 - 16. No así los consistentes en:
- "todas y cada una de las resoluciones o acuerdos que se dicten en el procedimiento contencioso administrativo"; y,
- "toda futura admisión en la vía contenciosa administrativa que pudiera realizar la autoridad demandada, de controversias entre particulares y la administración pública del Municipio de Mérida, Yucatán".
- 17. Lo anterior, dada la manifestación genérica e imprecisa de los citados actos identificados en la demanda como "B)" y "C)".
- 18. Esto, con apoyo en la tesis P./J. 64/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."10
- 19. Por otro lado, conforme al citado artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, la existencia del acuerdo reclamado se demuestra con las copias certificadas acompañadas por el actor a su demanda [del expediente 272/2015], las cuales tienen valor probatorio pleno, en términos de los artículos

⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, con número de registro digital: 166985.

⁹ Identificado en la demanda como: "A)" numeral "1".

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, con número de registro digital: 166990.



129¹¹ y 202¹² del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.¹³

- 20. TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será:¹⁴
- 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 reso-

"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

"También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

"En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal."

¹¹ "Artículo 129. Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

[&]quot;La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

^{12 &}quot;Artículo 202. Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

¹³ A la vez, si bien la contestación se presentó de forma extemporánea, es un hecho notorio que la autoridad demandada reconoció su existencia.

^{14 &}quot;Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

[&]quot;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:

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

[&]quot;[...]"



lución 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;

- 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.
- 21. De lo anterior se advierte que la ley reglamentaria de la materia dispone expresamente cuáles son los plazos para la interposición de la demanda de controversia constitucional, distinguiendo para efectos de las reglas de aplicación de dichos plazos, cuando se impugnen actos o normas generales.
- 22. En el caso, se impugna un **acto**, consistente en: "El acuerdo de fecha veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 272/2015."
- 23. Dicho proveído fue notificado al Municipio actor el **ocho de octubre de dos mil dieciocho**.
- 24. Así, debe estimarse que el plazo legal de treinta días hábiles para promover la presente controversia constitucional **transcurrió del miércoles diez de octubre al martes veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho.** ¹⁵ Por lo anterior, al haberse presentado la demanda el **veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho**, debe concluirse que la misma fue promovida oportunamente.
- 25. CUARTO.—**Legitimación activa.** A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

¹⁵ Debiendo descontarse los días trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de octubre, así como tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de noviembre de dos mil dieciocho, por corresponder a sábados y domingos y, por tanto, ser inhábiles de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. De igual forma, se descuentan los días doce de octubre, uno, dos, diecinueve y veinte de noviembre de dos mil dieciocho, por tratarse de días en los que no laboró este Alto Tribunal por acuerdo del Pleno.



- 26. Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, ambos de la ley reglamentaria de la materia disponen:
- "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
 - "L. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.;

"..."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

....

- 27. Conforme a tales preceptos, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
- 28. En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional, en representación del Municipio actor, Renán Alberto Barrera Concha, ostentándose como presidente municipal, cargo que acreditó con copias certificadas del acta de la sesión solemne de instalación del Ayuntamiento del Municipio de Mérida, Yucatán, celebrada el uno de septiembre de dos mil dieciocho, en la que se declaró instalado el Ayuntamiento y se tomó protesta a los integrantes de éste. ¹⁶
- 29. Por su parte, el artículo 55, fracción I, de la **Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán,** establece:

¹⁶ Se desprende que se tomó protesta con ese cargo, por el periodo comprendido del primero de septiembre de dos mil dieciocho al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.



- "Artículo 55. Al Presidente Municipal, como órgano ejecutivo y político del Ayuntamiento, le corresponde:
- "I. Representar al Ayuntamiento política y jurídicamente, delegar en su caso, esta representación; y cuando se trate de cuestiones fiscales y hacendarias, representarlo separada o conjuntamente con el Síndico.

"..."

- 30. Conforme a dicho precepto, es atribución del presidente municipal representar al Ayuntamiento jurídicamente; por tanto, el promovente se encuentra legitimado para representar al Municipio de Mérida.
- 31. Asimismo, el Municipio es uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en una controversia constitucional, por lo que debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla; máxime que en el fallo que recayó al **recurso de reclamación 93/2018-CA** relacionado con este asunto, se precisó que: "tal y como sucedió en el precedente de la controversia constitucional 265/2017, se considera que el Municipio de Mérida puede acudir a demandar al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán en la controversia constitucional 215/2018."
- 32. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Acto seguido se procederá al análisis de la legitimación de la autoridad demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda, en caso de resultar fundada.
 - 33. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia prevé:
- "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.



11 11

- 34. En el caso, como se refirió en el fallo que resolvió el **recurso de reclamación 93/2018-CA**, tras una nueva reflexión del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, éste ha tenido la oportunidad de analizar la legitimación pasiva de los órganos constitucionales autónomos locales, cuando son demandados en controversia constitucional por otros poderes o entes públicos del Estado Mexicano, diferentes a los previstos expresamente en el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 35. Sobre ello, se precisó que atendiendo a la finalidad de resguardar el ámbito de competencias entre los Poderes y órganos creados por la propia Constitución Federal, así como la defensa de la autonomía constitucionalmente asignada a los órganos previstos en ella, es como encuentra asidero la posibilidad de que un órgano constitucional autónomo local, como lo es el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, pueda acudir como parte demandada a la controversia constitucional que se promueve en su contra por parte del Municipio de Mérida, Yucatán.
- 36. En ese alcance, es posible concluir que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán cuenta con legitimación pasiva en la presente controversia constitucional, máxime que al mismo se atribuye la emisión de los actos impugnados.
- 37. Ahora bien, no obstante se contestó la demanda de manera extemporánea, ello no es óbice para reconocer al Magistrado Miguel Diego Barbosa Lara, como representante del referido Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en su carácter de presidente, lo que se acreditó con la copia certificada del acta de la sesión pública de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, de la que se advierte que fue designado como presidente del citado tribunal, por el periodo del nueve de septiembre de dos mil dieciocho al ocho de septiembre de dos mil veintidós.
- 38. Al respecto, el artículo 32, fracción IX, de la **Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán**, establece:



"Artículo 32. Atribuciones del presidente del tribunal

Son atribuciones del presidente del tribunal, las siguientes:

11

"... **IX.** Representar legalmente al tribunal ante cualquier autoridad o persona, gozando poder general amplísimo para pleitos y cobranzas y actos de administración, pudiendo promover y desistirse de cualquier acto o procedimiento, de naturaleza administrativa o jurisdiccional.

" ..."

- 39. Del precepto transcrito, se desprende que, el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de Yucatán tiene la facultad de representar legalmente a dicho órgano jurisdiccional, por lo que se concluye que el mismo se encuentra legitimado para representar a la autoridad demandada, sin que ello altere el hecho de que la demanda se contestó de forma extemporánea.
- 40. SEXTO.—**Cuestiones necesarias para resolver.** De forma previa al estudio de procedencia de la presente controversia; y, en su caso, al estudio de fondo, se hace necesario referir los antecedentes del presente asunto, así como los conceptos de invalidez que expuso en su demanda la parte actora:
- 41. **6.1. Antecedentes.** Los antecedentes narrados en la demanda son, en síntesis, los siguientes:
- En sesión de Cabildo de veintinueve de enero del año dos mil nueve, el Ayuntamiento de Mérida aprobó el **Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida**, el cual fue publicado en la Gaceta Municipal número treinta y nueve, de fecha cuatro de marzo del mismo año.
- Con fecha ocho de octubre del año dos mil quince, en sesión extraordinaria los integrantes del H. Cabildo aprobaron la propuesta del presidente municipal de Mérida para nombrar a los ciudadanos que integrarán el Tribunal



de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, así como el plazo para la entrada en funcionamiento del citado tribunal y la prórroga al plazo establecido en el transitorio primero del Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

- Posteriormente la Comisión de Gobierno se avocó al estudio del "Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida", mismo que **debía actualizarse** para estar conforme a las nuevas disposiciones del marco legal vigente en el Estado de Yucatán.
- En sesión extraordinaria de Cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Mérida, de fecha nueve de enero del año dos mil dieciséis, se aprobó el "Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida", de conformidad con el dictamen de la Comisión de Gobierno de ocho de enero de dos mil dieciséis.
- El acuerdo de Cabildo de nueve de enero del año dos mil dieciséis, juntamente con el texto íntegro del Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, fueron publicados en la Gaceta Municipal de fecha trece de enero del propio año dos mil dieciséis, en su ejemplar número quinientos treinta y seis, volumen nueve.
- No obstante los referidos antecedentes, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán continuó asumiendo competencia en asuntos relativos a controversias suscitadas entre particulares y la administración pública municipal del Municipio de Mérida, Yucatán.
- Primera controversia constitucional 41/2016. Inconforme con lo anterior, el Municipio promovió una primera controversia constitucional en contra de dichos actos, misma que fue admitida mediante acuerdo de fecha dieciocho de abril de dos mil dieciséis y radicada bajo el número 41/2016, y a la cual le recayó sentencia de diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, en la que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y fundada la controversia constitucional promovida, misma sentencia en la que la Primera Sala vierte las consideraciones y fundamentos, por lo que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida



el competente para conocer de las controversias entre particulares y la administración pública municipal.

- Segunda controversia constitucional 285/2017. Toda vez que el Tribunal de Justica Administrativa del Estado de Yucatán continuó asumiendo competencia en asuntos relativos a controversias suscitadas entre particulares y la administración pública municipal del Municipio de Mérida, Yucatán, el Municipio promovió una segunda controversia constitucional en contra de dichos actos, misma que fue admitida mediante acuerdo de fecha diez de noviembre de dos mil diecisiete y radicada bajo el número 285/2017.
- Tercera controversia constitucional. A pesar de lo anterior, el Tribunal de Justica Administrativa del Estado de Yucatán, continuó asumiendo competencia en asuntos relativos a controversias suscitadas entre particulares y la administración pública municipal del Municipio de Mérida, Yucatán, obligando al Municipio a promover una tercera controversia constitucional en contra de dichos actos, misma que fue admitida mediante acuerdo de fecha seis de abril de dos mil dieciocho y radicada bajo el número 83/2018.
- 42. **6.2. Conceptos de invalidez.** Los argumentos de invalidez expuestos por el Municipio actor en su demanda son, esencialmente, los siguientes:
- El Municipio actor señala que la autoridad demandada vulnera las garantías institucionales y prerrogativas constitucionales otorgadas a los Municipios, en particular, al Municipio de Mérida, Yucatán, consistentes en:
 - A) No reconocer al Municipio como un orden de gobierno;
- **B)** No reconocer la existencia de un orden jurídico municipal, con eficacia absoluta, frente al orden jurídico federal y el estatal que implica darse sus propias normas, bajo la forma de reglamentos municipales; y,
- **C)** No reconocer la prerrogativa constitucional del Municipio para crear un sistema de medios de impugnación y los órganos o tribunales encargados de dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal.



- Agrega que la autoridad demandada, violando el marco constitucional y legal que rige a los Municipios, decreta su competencia para resolver diversas controversias planteadas por particulares en contra de actos de la administración pública municipal, careciendo de jurisdicción y competencia para ello, por haber sido creado y estando en funcionamiento el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.
- Señala como primera garantía vulnerada el **dejar de reconocer al Municipio como un orden de gobierno en el marco constitucional federal**, en particular del Estado de Yucatán y la legislación estatal de la materia.
- Como segunda garantía institucional vulnerada, señala el **dejar de reconocer la existencia de un orden jurídico municipal**, con eficacia absoluta, frente al orden jurídico federal y el estatal que implica darse sus propias normas, bajo la forma de reglamentos municipales, en el marco constitucional federal, en particular del Estado de Yucatán y la legislación estatal de la materia.
- Menciona que una vez demostrada en forma fehaciente el reconocimiento del Municipio como orden de gobierno, con personalidad jurídica propia y dotado de plena autonomía para gobernar y administrar los asuntos propios, se deben analizar las atribuciones del Municipio para darse sus propias normas, bajo la forma de reglamentos municipales, creando así un orden jurídico municipal.

En atención a lo anterior, transcribe el primer párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, en el que se reconoce la facultad del Municipio para darse sus propias normas, el artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Yucatán en el que expresamente se reconoce dicha facultad del Municipio de darse sus propias normas, y los artículos 41, apartado A), fracción III, 77, 78 y 79 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, que regulan esta atribución del Municipio de expedir sus bases normativas, bajo la forma de bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. Se refiere que de la jurisprudencia P./J. 44/2011, de rubro: "ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).", se advierte la plena atribución de los Municipios de crear su propio orden jurídico municipal, a través de la expedición de



reglamentos, entendidos éstos como auténticas normas para regular de manera autónoma aspectos propios de la competencia del orden de gobierno municipal.

- Considera aplicables las jurisprudencias de rubros: "REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA." y "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL."
- Como tercera garantía institucional vulnerada, señala el dejar de reconocer la prerrogativa constitucional del Municipio para crear un sistema
 de medios de impugnación y los órganos o tribunales encargados de
 dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública
 municipal.
- Se alega que la autoridad demandada, al emitir el acto reclamado, consistente en declarase competente para conocer de la controversia planteada por un particular en contra de actos de la administración pública municipal, a sabiendas de la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, vulneró igualmente la garantía institucional del Municipio actor para crear un sistema de medios de impugnación e igualmente crear los órganos o tribunales encargados de dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, reconocida por el marco constitucional federal, el particular del Estado de Yucatán y la legislación estatal respectiva. Se añade que esta facultad para crear un sistema de medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, está expresamente reconocida en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Se agrega que la **Constitución Política del Estado de Yucatán**, expresamente faculta a los Municipios para establecer un sistema de medios de impugnación y la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo Municipal; y se apunta en particular lo señalado en el último párrafo del numeral



81 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, pues dicha norma, interpretada a contrario sensu, establece la competencia exclusiva de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Municipal, de las controversias entre particulares y la administración pública municipal, con exclusión expresa del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Estado de Yucatán, hoy Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán para conocer dichas controversias.

- Menciona que el marco jurídico estatal, en la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, igualmente reconoce la garantía institucional vulnerada, al disponer en su título quinto, denominado "De la justicia municipal", un sistema de medios de impugnación, así como la facultad de crear un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, como lo establecen los artículos 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 197, 198 y 199.
- Se destaca el contenido del numeral 182 que expresamente establece la competencia exclusiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio, de las controversias entre particulares y la administración pública, excluyendo en el particular caso, a la hoy autoridad demandada, del conocimiento de éstas, ante la existencia de dicho Tribunal Contencioso Administrativo Municipal.
- Se menciona que el sustento y fundamento utilizado por la autoridad demandada para determinar su jurisdicción y competencia respecto del acto reclamado es violatorio de la Constitución.
- Señala que en la notificación del acto reclamado, la autoridad demandada únicamente hace referencia a los siguientes fundamentos de derecho: artículos 70, fracción I, de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, artículo 35, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, y artículo transitorio décimo sexto del Decreto 380/2016, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el veinte de abril del año dos mil dieciséis; artículo transitorio quinto del Decreto 511/2017, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el dieciocho de julio de dos mil diecisiete.



- Se expresa que dichos preceptos son insuficientes para determinar la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán y, por consiguiente, la admisión de la demanda realizada por dicha autoridad resulta completamente ilegal, pues invade de hecho sobre la esfera competencial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.
- Se refiere que tiene conocimiento que, en otros actos en donde el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán se ha declarado competente para conocer de demandas de las cuales toca por competencia ventilar en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, y ha utilizado para indebida e ilegalmente fundar su competencia, los artículos 73 Ter, fracción V y 75 Quáter de la Constitución Política del Estado de Yucatán; 2, 3, 4, fracciones II y IV, 11, 12 y 20, fracción X, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; décimo sexto transitorio del Decreto 380/2016 y quinto transitorio del Decreto 511/2017.
- Se alega que dichos preceptos resultan inaplicables, por omisión en considerar la autoridad demandada, a sabiendas, el contenido expreso de los artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 182, último párrafo, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, así como el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, mismo que fue publicado en la Gaceta Municipal número 536 el día trece del mismo mes y año.
- Se indica que la autoridad demandada fue parte de la **controversia constitucional 41/2016** y en la cual la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida para conocer de las controversias suscitadas entre particulares y la administración pública del Municipio, exponiendo con claridad las consideraciones y fundamentos de derecho que motivaron dicha determinación.
- Como cuarta garantía institucional vulnerada, se señala el no realizar un ejercicio de interpretación conforme a la Constitución. Para ello, se apunta que existen diversas normas de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, que hacen referencia a la competencia de dicho



Tribunal del Estado sobre controversias municipales, sin hacer distingo entre aquellos Municipios que cuentan con un Tribunal Contencioso Administrativo, y quienes no lo cuentan.

- Se agrega que lo que el tribunal estatal debió hacer es analizar, interpretar dichas normas y realizar un ejercicio sistémico de aproximación jurídica, con base en disposiciones de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, así como la Constitución de Yucatán e, incluso diversas disposiciones de la propia Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.
- Finalmente, se hace una petición especial de competencia para que sea el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien conozca de la presente controversia constitucional.
- 43. SÉPTIMO.—**Procedencia.** El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, como única autoridad demandada, sostiene en su escrito de contestación de demanda que ésta contiene manifestaciones dogmáticas carentes de todo razonamiento lógico jurídico para demostrar la supuesta invasión a la esfera competencial del Municipio actor.
- 44. Al respecto, si bien dicha autoridad dio contestación extemporánea a la demanda, ello no obsta para que este Alto Tribunal, conforme al último párrafo del artículo 19 la ley reglamentaria de la materia, realice de oficio un pronunciamiento al respecto, dado que el análisis de procedencia es de orden público.
- 45. En ese alcance, no se estima la actualización de dicha causal de improcedencia, atendiendo a que: por un lado, la determinación de si el Municipio demuestra o no la incidencia en su esfera competencial es una cuestión que involucra el fondo del asunto; y, por otro, de los conceptos de invalidez que se formulan, se advierte claramente una causa de pedir relacionada con la violación al artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal. Ello amén de que conforme al artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia, en todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.



- 46. Resultan aplicables las tesis de jurisprudencia P./J. 92/99 y P./J. 135/2005, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE." 17 y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR." 18
- 47. Por otro lado, tampoco se actualiza la causal de improcedencia relacionada con lo afirmado por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en el sentido de que el Municipio de Mérida consintió que la **Ley de Gobierno de los Municipios** establezca como competencia de su tribunal únicamente el recurso de revisión, toda vez que ésta fue publicada en el Diario Oficial de la entidad el veinticinco de enero de dos mil seis; esto es, con mucha anterioridad a la presentación de la demanda.
- 48. Ello, máxime que, al expedir el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, el propio actor reiteró lo dispuesto por el legislador estatal en cuanto a dicha competencia.
- 49. Sin embargo, tal argumento también debe desestimarse, en tanto que, en el presente caso, **no se cuestionan normas generales** para poder afirmar que el actor haya consentido su aplicación y, como quedó analizado, el acto efectivamente controvertido, fue impugnado de manera oportuna.
- 50. Así, al no existir otra causa de improcedencia alegada por las partes o que de oficio se advierta, se continúa con el estudio de los conceptos de invalidez.
- 51. OCTAVO.—**Estudio de fondo.** En principio, debe destacarse que el Municipio actor refiere en su demanda, que el acto demandado vulnera en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal; sin

¹⁷ Registro digital: 193266. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, P./J. 92/99.

¹⁸ Registro digital: 177048. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062, P./J. 135/2005.



embargo, en ningún apartado expone la razón por la que estima se afecta en su perjuicio el contenido de dichos preceptos de la Ley Fundamental. En ese rubro, no se advierte incluso causa de pedir ni espacio para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez.

- 52. En lo que sí existe claridad, es en el conjunto de argumentos que destacan la violación a lo previsto en el **artículo 115, fracción II, inciso a),** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a que, según indica el Municipio actor, con el proceder del tribunal demandado:
 - A) No se reconoce al Municipio como un orden de gobierno;
- B) No se reconoce la existencia de un orden jurídico municipal, con eficacia absoluta, frente al orden jurídico federal y el estatal que implica darse sus propias normas, bajo la forma de reglamentos municipales;
- C) No se reconoce la prerrogativa constitucional del Municipio para crear un sistema de medios de impugnación y los órganos o tribunales encargados de dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal; y,
- D) No se realiza un ejercicio de interpretación conforme a la Constitución; que, en cuanto a la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, prevista en su ley orgánica, permita distinguir entre aquellos Municipios que cuentan con un Tribunal Contencioso Administrativo, y aquellos que no cuentan con el mismo.
- 53. Dichos argumentos se estiman **infundados**, de conformidad a lo siguiente:
- 54. **8.1.** Como primer punto, conviene destacar que, para sostener sus razonamientos de invalidez del acto demandado, el Municipio actor refiere en distintos apartados de su demanda, lo fallado por esta Primera Sala en la **controversia constitucional 41/2016**; sin embargo, desde este momento, es importante precisar que <u>dicho precedente no es aplicable al presente caso</u>.



55. En efecto, en la referida **controversia constitucional 41/2016**, fallada el diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, esta Primera Sala se pronunció con respecto a la admisión de las demandas de los juicios contenciosos administrativos números **14/2016**, **104/2015**, **105/2015**, **106/2015**, **107/2015**, **108/2015** y **109/2015**, por el entonces Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, perteneciente, en su momento, al Poder Judicial del Estado de Yucatán.

56. Además, dichos actos (admisiones de demanda) fueron emitidos durante dos mil quince e inicios de dos mil dieciséis; 19 esto es, antes de que entraran en vigor las **adiciones, reformas y derogaciones** que se realizaron a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, base quinta, de la Constitución Federal, en virtud del "**Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción**", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince; y en virtud del cual, conforme a su **quinto transitorio**, ello ocurriría en la <u>misma fecha en que entraran en vigor las leyes generales</u> referidas en el segundo transitorio del propio decreto.

57. Luego, tomando en cuenta que las respectivas leyes generales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, y que las mismas, entraron en vigor en distintos momentos previstos en sus respectivos transitorios, lo cierto es que los actos analizados en la **controversia constitucional 41/2016**, se examinaron a partir de lo previsto en el texto de la Constitución Federal, previo a la entrada en vigor de la reforma constitucional de mayo de dos mil quince. De hecho, si bien en el apartado de legitimación pasiva, en dicho asunto, se precisó lo siguiente:

"80. El Ministro instructor tuvo como autoridad demandada al Poder Judicial del Estado de Yucatán, en auto de once de abril de dos mil dieciséis, también reconoció legitimación pasiva al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado, por auto de dos de junio del mismo año y en su momento los requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran sus contestaciones a la demanda.

¹⁹ El acto más reciente fue del diecisiete de febrero de dos mil dieciséis.



"81. Al respecto, conviene precisar que si bien en el momento en que se presentó la demanda de controversia constitucional el Tribunal Administrativo Estatal formaba parte del Poder Judicial del Estado de Yucatán, y que posteriormente mediante Decreto 380/2016, publicado en el Periódico Oficial local el veinte de abril de dos mil dieciséis, se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, entre otros, los artículos 64, primer párrafo y 73 Ter, fracción V, a fin de separar al citado Tribunal Administrativo del Poder Judicial de la entidad, e instaurarlo como órgano constitucional autónomo. lo cierto es que estas disposiciones no se encuentran aún en vigor por virtud de lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto de reforma respectivo, que condicionó la entrada en vigor de esta reforma local a la fecha en que entraran en vigor las leyes generales en materia de combate a la corrupción derivadas de la reforma a la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, reforma que aún no se encuentra totalmente en vigor, debido a la mecánica transicional que se previó en los artículos transitorios del decreto de reformas. cuya naturaleza ha sido analizada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes tales como las acciones de inconstitucionalidad 58/2016 y 56/2016, falladas el cinco de septiembre de dos mil dieciséis.

"82. Por lo tanto si bien actualmente la redacción de las normas locales indican que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un órgano constitucional autónomo, como hemos dicho al no encontrarse aún en vigor dicha normativa, es dable concluir que dicho tribunal aún forma parte del Poder Judicial Local, por lo que es correcto que el Ministro instructor haya tenido como autoridades demandadas en la presente controversia al Poder Judicial del Estado y al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa de la entidad, ya que tanto al momento de la presentación de la demanda (ocho de abril de dos mil dieciséis), como en el momento en que se dicta la presente sentencia, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa forma parte del Poder Judicial de la entidad, y es este último quien podrá satisfacer la pretensión del actor en caso de que se llegue a considerar fundada la controversia constitucional, independientemente de que haya sido el tribunal administrativo estatal quien admitió a trámite los juicios impugnados. Por tanto, debe reconocerse legitimidad pasiva a ambos entes en este juicio."



58. Confirma la aproximación indicada, el que en el estudio de fondo correspondiente a la **controversia constitucional 41/2016**, no se hizo mención alguna al artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, reformado en dos mil quince; y que contrasta con su texto anterior:

Texto anterior

Texto vigente

"Artículo 116. ...

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados <u>podrán</u> instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. ..."

"Artículo 116.

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales. ..."

- 59. Como se advierte, existe un contraste importante entre el texto del artículo 116 constitucional vigente y aquel previo a la reforma constitucional de dos mil quince, lo que obliga a que, en lo sucesivo, dicho precepto deba ser considerado en cualquier interpretación que se realice del artículo 115, fracción II, inciso a), de la propia Ley Fundamental.
- 60. Lo anterior es suficiente para desestimar la pretensión del Municipio actor, de que se aplique exactamente al presente asunto, lo fallado en la **contro-**



versia constitucional 41/2016; precedente que, además, no puede regir el acto aquí impugnado, emitido el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho.

- 61. **8.2.** De hecho, con posterioridad a la resolución de la **controversia constitucional 41/2016**, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión del once de septiembre de dos mil diecinueve, falló tanto la **controversia constitucional 285/2017**, como la **controversia constitucional 83/2018**, a que también hizo alusión el Municipio actor en su demanda, sólo que en sentido contrario a sus pretensiones y tomando en consideración el alcance de la referida reforma.
- 62. En efecto, la **controversia constitucional 285/2017,**²⁰ se falló en los siguientes términos:
- **"81.** Esta Segunda Sala llega a la conclusión de que son infundados los conceptos de invalidez formulados por el Municipio de Mérida, por los motivos siguientes.
- "82. Se estima que aunque los expedientes sí se refieren a controversias suscitadas entre la administración pública del Municipio de Mérida y diversos particulares, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán asume una competencia derivada del artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, que establece:
- "Art. 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: ...

²⁰ Unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.



(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos."

- **83.** Conviene acudir a los trabajos legislativos del Decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, que dio lugar a la instauración de los Tribunales de Justicia Administrativa en las entidades federativas.
- **84.** Particularmente, al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión:
 - "III. Consideraciones ...

"Décima quinta. ...

"Vale destacar que un elemento complementario sobre la pertinencia de esta reforma en el ámbito de los Estados de la Unión es el **fortalecimiento de la**



instancia a la cual pueden recurrir los particulares frente a los actos administrativos generales o los actos administrativos de naturaleza fiscal emanados particularmente de la administración pública local y de las administraciones públicas municipales. La reforma resultará, en esta vertiente, en un elemento de fomento a la vigencia efectiva del principio de legalidad en dichas administraciones."

- **85**. Con base en todo lo anterior, puede sostenerse una instancia diversa a la prevista en el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal para dirimir las controversias entre las administraciones públicas municipales y los particulares, de naturaleza jurisdiccional y autónoma, con el fin de fortalecer los medios de defensa al alcance de los gobernados, así como fomentar el principio de legalidad en dichas administraciones.
- **86.** Así, en atención a la reforma constitucional referida se instruyó para que en las Constituciones y leyes de los Estados, se instituyeran Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, teniendo a su cargo, entre otras, dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.
- **87**. En atención a esto se reformó el artículo 75 Quáter, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Yucatán que señala:

(Adicionado, D.O. 20 de abril de 2016)

"Artículo 75 Quáter. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, tiene competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios, y los particulares; e imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, y a los particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de



los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos del (sic) estatales o municipales. ..."

88. Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en sus artículos 2, 3 y 4, establece:

"Artículo 2. Objeto del tribunal

"El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo constitucional autónomo, máxima autoridad en materia contencioso administrativa, fiscal y de responsabilidades administrativas, dotado de plena jurisdicción, autonomía e independencia para dictar sus resoluciones e imperio para hacerlas cumplir, que tiene por objeto conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios, y los particulares; así como respecto de las faltas administrativas graves que correspondan a los servidores públicos y a particulares relacionados con hechos de corrupción que constituyan faltas administrativas graves, en términos de la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas."

"Artículo 3. Jurisdicción

"El tribunal ejercerá jurisdicción en todo el Estado y residirá en la ciudad de Mérida."

"Artículo 4. Competencia

"El tribunal tendrá competencia para conocer y resolver lo siguiente:

"I. Las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública y los particulares.

"II. Los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos y de los definitivos de sus jueces, así como los de los organismos públicos descentralizados, las empresas de participa-



ción estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, tanto estatales como municipales.

- "III. Los juicios que se promuevan en contra de los actos de naturaleza fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios.
- "IV. Los juicios contra resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios en los recursos ordinarios establecidos por las leyes y reglamentos respectivos.
- "V. Los juicios de impugnación contra las resoluciones de responsabilidad por faltas administrativas no graves sancionadoras dirigidas a servidores públicos del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos y los organismos constitucionales autónomos, en los términos de la ley en la materia.
- "VI. Los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija.
- "VII. El recurso de reclamación, en términos de su reglamento interior, en contra de los autos de admisión o desechamiento de la demanda ante el tribunal o de su ampliación y del auto que admita o deseche la contestación o su ampliación, así como del que admita o rechace pruebas.
- "VIII. Los juicios que promueva la administración pública estatal o municipal, o sus autoridades, para que sean modificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a un particular, provenientes de autoridades diferentes a este tribunal, en términos del reglamento respectivo.
- "IX. La imposición, en los términos que disponga la ley, de las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, con excep-



ción de los servidores públicos del Poder Judicial, y a los particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

- **"X.** El recurso de apelación, revisión y reclamación, y demás medios de inconformidad de su competencia, de los que conocerá en términos de la normativa que los establece, en los de esta ley y el reglamento interior del tribunal.
- **"XI.** Los medios de impugnación que establezca la ley que organiza y reglamenta el funcionamiento de los Ayuntamientos, en caso de que los Municipios no cuenten con tribunales de lo contencioso administrativo propios en términos del artículo 81 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.
- **"XII.** La impugnación de multas derivadas de procesos de ejecución de medidas de apremio según lo establecido en el artículo 95 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.
- "XIII. La impugnación de las resoluciones, en términos del artículo 111 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.
- **"XIV.** Las suspensiones del acto impugnado, por cuerda separada a cargo del magistrado presidente, en términos de esta ley, de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán y demás normativa aplicable.
- "XV. El incumplimiento de las sentencias del tribunal, conforme a lo que establezca el reglamento interior y demás normativa aplicable.
- **"XVI.** Los juicios que se promuevan contra los decretos y acuerdos de carácter general a nivel local, dictados por la administración pública, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.
- "XVII. Los demás juicios o procedimientos que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas impuestas con base en la normativa en ma-



teria de responsabilidades de servidores públicos, así como aquellas que las leyes consideren como competencia del tribunal.

"Las sentencias del tribunal serán definitivas e inatacables a excepción de aquellas sobre las que sea procedente el recurso de apelación o de revisión en términos de los artículos 216 y 221 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en todo caso deberán acatarse en sus propios términos y contarán con fuerza ejecutiva para lograr su cumplimiento.

"Para efectos de resolución de los recursos de revisión y apelación previstos en la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas, el pleno del tribunal se integrará con los magistrados titulares, con excepción de aquel que haya fungido como magistrado ponente, quien será suplido, en términos del artículo 29 de esta ley. Esta instancia constituye un (sic) nueva oportunidad de reflexión, análisis y valoración para los magistrados del tribunal, por lo que, para garantizar que sea un medio de defensa eficaz y el acceso a un recurso efectivo, gozarán de absoluta libertad para emitir sus opiniones personales y votos particulares o razonados sin que por ello puedan ser reconvenidos o incurran en responsabilidad." [énfasis añadido].

- **89**. Conforme a lo anterior, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, con competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter contencioso-administrativo, fiscal y de responsabilidades administrativas, dotado de plena jurisdicción e independencia para dictar sus resoluciones; además, con imperio para hacerlas cumplir.
- 90. En otras cuestiones, conoce y dirime las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios y los particulares, ejerciendo jurisdicción en todo el territorio de dicha entidad federativa.
- **91.** Específicamente, el referido órgano jurisdiccional estatal es competente para resolver los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de los Ayuntamientos; los juicios en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades



administrativas de los Municipios en los recursos ordinarios establecidos en las leyes y reglamentos respectivos; los juicios de impugnación en contra de las resoluciones de responsabilidad por faltas administrativas no graves sancionadoras dirigidas a servidores públicos de los Municipios, en los términos de la ley de la materia; los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa, que se configuren por el silencio de las autoridades de los Municipios para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija, entre otros supuestos.

- **92.** Por tanto, en el caso, son infundados los argumentos expuestos, porque la autoridad demandada asumió su propia competencia.
- **93.** En efecto, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al emitir los actos impugnados, válidamente ejerció las atribuciones que le otorga el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, en relación con los diversos 75 Quáter, párrafo primero, de la Constitución Local, así como 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán para conocer de este tipo de controversias.
- **94.** En términos de los artículos 73 Ter, fracción V y 75 Quáter, de la Constitución Local, en relación con el 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, dicho órgano es constitucionalmente autónomo, cuenta con un presupuesto propio, está integrado por tres Magistrados, designados por el Gobernador y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso. Durarán en su encargo cinco años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos, hasta para dos periodos más, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.
- 95. Su integración, organización, atribuciones y funcionamiento están previstas en una ley expedida por el Congreso del Estado y su función es conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios, y los particulares; así como respecto de las faltas administrativas graves que correspondan a los servidores públicos y a particulares relacionados con hechos de corrupción que constituyan faltas administrativas graves, en términos de la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas



- **96.** Aspectos que evidencian la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa y su competencia para dirimir conflictos en materia contencioso-administrativa.
- **97.** De conformidad con la tesis P./J. 26/98, de rubro: "TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO.", un tribunal administrativo requiere para su existencia: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y, c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.
- **98.** A partir de lo anterior, también resultan infundados los conceptos de invalidez en los que el actor cuestiona la fundamentación de los actos impugnados, al estimar que omiten tomar en consideración el artículo 81 de la Constitución Local y el artículo 182 de la Ley de Gobierno de los Municipios, interpretados a contrario sensu, los cuales establecen que de no existir en el Municipio el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conocerá del recurso de revisión, el Tribunal del Estado, en términos de la normatividad aplicable.
- **99.** Lo anterior es así porque, como ha quedado expuesto, en el presente caso se impugnan acuerdos en los que la autoridad demandada asumió competencia ante la promoción de diversos juicios contencioso-administrativo en contra de resoluciones emitidas en un recurso ordinario establecido en una ley local, así como actos administrativos dictados u ordenados por autoridades del Ayuntamiento; supuestos respecto de los cuales el Tribunal Estatal tiene competencia en términos del artículo 4 de su ley orgánica.
- **100.** Así también, resultan infundados los conceptos de invalidez en los que el actor estima inaplicables varios artículos transitorios de los decretos en virtud de los cuales se modificaron la Constitución del Estado, en materia electoral, y las Leyes Orgánica del Poder Judicial y de lo Contencioso Administrativo de la entidad.
- **101**. Dichos preceptos, en términos generales, establecen la entrada en vigor de la citada reforma constitucional local a partir de la cual se transitó del



Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial de Estado; esta circunstancia revela que, contrario a lo alegado, dichos artículos, entre otros, fundamentan la competencia y el funcionamiento de la autoridad demandada de ahí lo infundado de su concepto.

102. Así también, resultan infundados los conceptos de invalidez en los que el actor estima inaplicables los artículos 73 Ter, fracción V y 75 Quáter de la Constitución Local; 2, 3, 4, fracciones II y IV, 11, 12 y 20, fracción X, inciso a), de la Ley Orgánica del tribunal demandado; así como los artículos transitorios décimo sexto y quinto de los Decretos 380/2016 y 511/2017, publicados en el Diario Oficial de dicha entidad el veinte de abril de dos mil dieciséis y dieciocho de julio de dos mil diecisiete.

103. Dichos preceptos, en términos generales, prevén a la autoridad demandada como un organismo constitucional autónomo e independiente, con competencia para dirimir controversias de carácter administrativo y fiscal entre los Municipios y los particulares, ejerciendo jurisdicción en todo el Estado; específicamente, con competencia contra actos administrativos de las autoridades del Ayuntamiento y las resoluciones dictadas por éstas en recursos ordinarios establecidos en las leyes y reglamentos; la regulación orgánica del tribunal; la aplicabilidad de la Ley de lo Contencioso Administrativo local en la sustanciación de los asuntos, así como la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán; la atribución de los Magistrados ponentes para tramitar y admitir juicios; la trasferencia de asuntos del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial de Estado al Tribunal de Justicia Administrativa, con motivo de la reforma constitucional local en materia de anticorrupción y transparencia; y cómo deberían entenderse las referencias de otras disposiciones legales.

104. No pasa desapercibido que la fracción II, inciso a), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que, entre las prerrogativas de los Municipios se encuentra la de establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias que se susciten entre dicha administración y los particulares.



105. Sin embargo, se advierte que el veintisiete de mayo de dos mil quince se reformó, en lo que al caso ocupa, la fracción V del artículo 116 de la Constitución Federal, —que derivó en una instancia diversa a la prevista en el artículo 115, fracción II, inciso a)—, por la que se instruyó a las Constituciones y leyes locales de los Estados instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, teniendo a su cargo, entre otras, dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.

106. Por ello se concluye que fue voluntad del Constituyente Permanente precisar y acotar la competencia en favor de los Tribunales Estatales de Justicia Administrativa; por lo que contrario a lo alegado, los anteriores artículos, entre otros, fundamentan la competencia y el funcionamiento de la autoridad demandada y, por tanto, los acuerdos dictados en los expedientes 199/2013, 8/2016, 21/2017, 27/2017, 86/2017, 93/2017, 94/2017, 95/2017 y 90/2017 son válidos.

- 63. Bajo similares consideraciones se falló la **controversia constitucional 83/2018.**²¹
- 64. **8.3.** Sobre lo anterior, si bien con ciertos matices en las consideraciones, esta Primera Sala comparte la conclusión a la que arribó la Segunda Sala en las referidas controversias constitucionales, en un enfoque que tomó en consideración la reforma constitucional referida de dos mil quince.
- 65. **8.4.** En efecto, el texto anterior del **artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal,** sólo contemplaba la <u>potestad</u> de las entidades federativas de instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la **administración pública estatal y los particulares,** mientras que el texto vigente, contiene un <u>mandato expreso</u>, no sólo para que los Estados

²¹ Unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.



instituyan Tribunales de Justicia Administrativa, sino para que éstos, diriman las controversias que se susciten entre la administración pública local y <u>municipal</u> y los particulares. Dicho alcance es importante, porque existe ahora una obligación de interpretar de manera sistemática dicho precepto, con el diverso artículo 115, fracción II, inciso a), de la Ley Fundamental.

66. **8.5.** Nótese en primer término que, en el caso, el artículo 116, fracción V, sólo se refiere a un <u>órgano de solución de controversias</u> entre la administración pública municipal y los particulares; en tanto que el **artículo 115, fracción II, inciso a),** hace también referencia a <u>medios de impugnación</u>:

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

"...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- "a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los **medios de impugnación** y los <u>órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares</u>, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad."
- 67. **8.6.** Sin embargo, lo previsto en el precepto constitucional transcrito, tiene dos posibles alcances:



- 1) El primero, referido en estricto sentido a los **medios impugnación en sede administrativa** y a quienes deban conocer de dichos recursos, entendidos como parte de la regulación del procedimiento administrativo; y,
- 2) El segundo, referido a la **justicia administrativa**, entendida como la oportunidad de que sea un órgano jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional dotado de cierta autonomía e independencia, quien dirima las controversias que surjan entre la administración y los particulares.
- 68. 8.7 Esta distinción es relevante, ya que, en cuanto al primer alcance se refiere, la previsión constitucional obliga a que en las leyes que se emitan para establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, se contemplen precisamente los medios de impugnación que, en sede administrativa, permitan recurrir actos emanados por parte de las distintas autoridades del Municipio.
- 69. Dicha aproximación se satisface en los artículos 176, 177, fracción I, 178 y 179 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, que contemplan el **"recurso de reconsideración"** que, opcionalmente, puede interponerse de forma directa ante la autoridad u órgano responsable del acto administrativo materia del recurso, en el entendido de que es la propia autoridad emisora la que lo resuelve –no un órgano o tribunal autónomo–:

"Título quinto "De la justicia municipal

"Capítulo I "De los medios de defensa

"Sección primera "Disposiciones generales

"Artículo 176. Los medios de defensa constituyen mecanismos legales de protección al ámbito personal de derechos de los habitantes, cuando estos son afectados por un acto o resolución de la autoridad administrativa, con motivo de la prestación de un servicio o ejercicio de una función municipal."



"Artículo 177. Esta ley establece como medio de defensa los siguientes recursos:

"I. El de reconsideración; y,

"II. El de revisión.

"El recurso de reconsideración <u>se interpondrá ante la autoridad u órgano</u> <u>responsable que realizó el acto o emitió la resolución</u>; su efecto podrá ser la modificación, revocación o confirmación.

"El recurso de revisión se interpondrá ante el Tribunal Contencioso Municipal y será procedente para solicitar la modificación, anulación, revocación o ratificación de las resoluciones definitivas dictadas en el recurso de reconsideración y las sanciones impuestas por el Juez calificador o por el presidente municipal.

"A falta de norma expresa se aplicará de manera supletoria la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán."

"Sección segunda
"Del recurso de reconsideración

"Artículo 178. Cualquier persona que considere afectados sus derechos por un acto administrativo, podrá interponer el recurso de reconsideración, ante la autoridad u órgano responsable, por sí o por medio de legítimo representante, en los términos de esta ley y el reglamento respectivo.

"Los afectados podrán recurrir directamente a interponer el recurso de revisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal.

"Los interesados podrán autorizar por escrito, en cada caso a la persona que en su nombre reciba notificaciones, ofrezca y rinda pruebas e interponga recursos dentro del procedimiento administrativo.



"Los apoderados y legítimos representantes deberán acreditar su personalidad al comparecer ante las autoridades u órganos competentes."

- "Artículo 179. La tramitación del recurso de reconsideración se sujetará a las reglas siguientes:
- "I. Se interpondrá por escrito dentro de los diez días posteriores a la fecha en que surta efectos la notificación del acto que se impugne o en que se hubiere ostentado sabedor del mismo, ante la autoridad u órgano que dictó el acto impugnado;
- "II. El escrito con que se promueve el recurso de reconsideración deberá contener:
- "a. Nombre y domicilio para recibir notificaciones del recurrente, dentro de la jurisdicción municipal;
 - "b. Autoridad o autoridades de las que emana el acto reclamado;
- "c. Los hechos o antecedentes del acto combatido, así como la expresión de los agravios que éste le cause al recurrente; y,
- "d. Señalar y acompañar las pruebas que considere necesarias para demostrar su pretensión, en su caso.

"Cuando el interesado no comparezca por sí mismo, sino por medio de apoderado o legítimo representante, éstos deberán acreditar su personalidad, para lo cual, acompañarán al escrito inicial, los documentos que la acrediten.

"Si el escrito no satisface algunos de los requisitos mencionados, la autoridad u órgano competente instará al promovente para que lo subsane en un término no mayor de tres días hábiles; en caso de no cumplir con dicho requerimiento, se desechará el recurso;

"III. Recibido el escrito en los términos de las fracciones precedentes, la autoridad u órgano competente acordará su admisión y las pruebas ofrecidas.



Corriéndose el debido traslado a la responsable, en un plazo de cinco días hábiles:

"IV. Transcurrido dicho término, y contestado o no, se desahogarán las pruebas que así lo requieran, en un plazo no mayor de diez días hábiles; salvo, que sea imposible su desahogo, y para tal caso la autoridad u órgano competente podrá ampliar dicho término hasta por cinco días adicionales.

"En la tramitación del recurso serán admisibles todos los medios de prueba, con excepción de la confesión de las autoridades.

"Las pruebas documentales deberán ser acompañadas al escrito inicial, cuando obren en poder del recurrente. La autoridad u órgano competente podrá solicitar a las diversas oficinas y dependencias municipales, los informes y documentos necesarios.

"V. La resolución se dictará dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que concluya la etapa probatoria, pudiéndose confirmar, modificar o anular total o parcialmente el acto reclamado."

70. Así, es precisamente una ley expedida por el Congreso Local, la que agota la previsión constitucional en cuestión [artículo 115, fracción II, inciso a)], en torno a los medios de impugnación susceptibles de interponerse en sede administrativa, y el ente ante quien se deben hacer valer.

71. **8.8.** Ahora bien, el otro alcance referido propiamente a la justicia administrativa como vía jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares, es más complejo, en tanto que el artículo 115, fracción II, inciso a), no establece una restricción en cuanto a la naturaleza competencial del órgano que tenga a su cargo la solución de dichas controversias; esto es, por ejemplo, un solo Tribunal Contencioso Administrativo Estatal que atienda los conflictos que se presenten con respecto a todos los Municipios del Estado, un Tribunal Contencioso Administrativo Municipal por cada Ayuntamiento, ambos escenarios o algún otro mecanismo.



- 72. Así, una lectura aislada del referido precepto constitucional permitiría sostener que existe cierto margen de libertad configurativa para que cada entidad federativa, a partir de su Constitución y la legislación local respectiva, defina el modelo de justicia administrativa municipal que se estime más conveniente.
- 73. Sin embargo, la nueva previsión contenida en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, destruye en parte la premisa anterior, en tanto que ahora, lo que es incuestionable, es que tanto la Constitución Local, como las leyes de cada Estado, deben obligatoriamente instituir Tribunales de Justicia Administrativa de orden estatal, para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.
- 74. Lo anterior, en principio, no pugna con la posibilidad de que en una determinada entidad federativa, subsistan simultáneamente un Tribunal de Justicia Administrativa de carácter estatal y varios tribunales afines de orden municipal, en tanto se respete la intención del artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, en el sentido de que los particulares, conforme a las reglas e instancias que se establezcan, siempre puedan acudir al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado a plantear sus controversias con la administración pública municipal, lo que también opera para las propias administraciones municipales.
- 75. **8.9.** Bajo esta interpretación sistemática de los artículos 115, fracción II, inciso a) y 116, fracción V, de la Constitución Federal, se hace posible que los Municipios, si así se establece localmente, puedan contar con su propia instancia de justicia municipal, lo que sin duda, puede facilitar que distintos conflictos entre los particulares y la administración municipal, sean resueltos en ese nivel, sin necesidad de acudir al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; sin embargo, lo que no puede negarse es la existencia y el acceso a la justicia que imparta este último órgano, cuya existencia ya no es potestativa para las entidades federativas, sino obligatoria.
- 76. **8.10.** Precisamente, bajo este alcance, es que el constituyente yucateco, en la reforma a la Constitución Local de dos mil dieciséis, instituyó en su artículo 75 Quáter, al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, con competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter



administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado <u>y sus Municipios</u>, y los particulares:

"Artículo 75 Quáter. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, tiene competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios, y los particulares; e imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, y a los particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos del (sic) estatales o municipales."

77. Lo anterior, es cierto, sin que se afectase la previsión contenida en el artículo 81 de la propia Constitución Local, que contempla la posibilidad de que los Municipios cuenten con Tribunales de lo Contencioso Administrativo; pero ahora, bajo el entendido de que, por mandato de la Constitución Federal, debe existir necesariamente un Tribunal de Justicia Administrativa Estatal para los fines ya señalados:

"Artículo 81. La ley que organiza y reglamenta el funcionamiento de los Ayuntamientos, establecerá un sistema de medios de impugnación en materia de lo contencioso administrativo, para dirimir las controversias que se presenten entre la administración pública municipal y los particulares; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia, legalidad, profesionalismo, gratuidad y proximidad. Los Municipios conforme a lo anterior, podrán contar con Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

"Dichos organismos privilegiarán la conciliación como mecanismo de solución de controversias.

(Reformado, D.O. 17 de mayo de 2010)

"En los Municipios que no cuenten con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resolverá las controversias a que se refiere el presente artículo, el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado."



- 78. Así, la posibilidad de que los Municipios cuenten con los referidos tribunales se mantiene en tanto el régimen legal de coexistencia de éstos con el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, no obstaculice o impida que, eventualmente, pueda accederse a éste para que dirima las respectivas controversias que se presenten entre las administraciones públicas municipales y los particulares.
- 79. **8.11.** Ahora bien, no es materia de esta controversia constitucional, sujetar a escrutinio las normas que en la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán** y en las leyes de dicha entidad federativa, regulan tanto al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, como a los Tribunales Contenciosos Administrativos que existen en la entidad, entre ellos, el correspondiente al Municipio de Mérida, ni menos evaluar los mecanismos de coordinación entre ambos o las reglas que regulan el acceso directo u opcional al respectivo juicio, ya que la litis, en concreto, está fijada con respecto al acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en el expediente 272/2015, en el que dicho tribunal asumió la competencia para conocer de una demanda promovida por Emma Noemí Torres Arcila, en contra del Municipio accionante y la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento.
- 80. **8.12.** Luego, lo relevante es determinar si el referido Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán actuó en el marco de su competencia y sin invadir aquella que corresponde al Municipio de Mérida, a partir de su Tribunal Contencioso Administrativo.
- 81. Sobre ello, la respuesta conforme a lo ya expuesto es que desde la Constitución Federal (artículo 116, fracción V), se contempló la competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa estatales, previéndose que los mismos tienen a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; hipótesis normativa que se reiteró en el artículo 75 Quáter de la Constitución Local, y que se desarrolla con mayor amplitud; y, en la misma línea, en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.
- 82. En ese contexto, se coincide con el criterio asumido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en el sentido de que, el referido órgano jurisdiccio-



nal estatal, ejerce jurisdicción en todo el territorio de dicha entidad federativa y es competente para resolver los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de los Ayuntamientos; los juicios en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas de los Municipios en los recursos ordinarios establecidos en las leyes y reglamentos respectivos; los juicios de impugnación en contra de las resoluciones de responsabilidad por faltas administrativas no graves sancionadoras dirigidas a servidores públicos de los Municipios, en los términos de la ley de la materia; y, los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa, que se configuren por el silencio de las autoridades de los Municipios para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija, entre otros supuestos.

- 83. A razón de lo anterior, son **infundados** los argumentos expuestos por el Municipio actor, porque la autoridad demandada asumió su propia competencia y al emitir los actos impugnados, válidamente ejerció las atribuciones que le otorga el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, en relación con los diversos 75 Quáter, párrafo primero, de la Constitución Local, así como 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán para conocer de este tipo de controversias.
- 84. Esto no implica dejar de reconocer al Municipio como un orden de gobierno, en tanto que, lo imperante es precisamente la definición de cómo y ante quien se deben dirimir las controversias que surjan con los particulares a partir de los actos emitidos por dicho Municipio, precisamente en ejercicio de sus competencias.
- 85. Menos aún se deja con ello de reconocer la existencia de un orden jurídico municipal, en tanto que precisamente, el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, acota que las facultades normativas de los Ayuntamientos están sujetas a las leyes que en materia municipal deberán expedir las Legislaturas de los Estados.
- 86. En todo caso, como ya se indicó, el referido precepto constitucional, si bien permite que, en el diseño normativo estatal se configure la posibilidad de que los Municipios cuenten con un órgano de justicia administrativa propio, no



existe mandato para que ello necesariamente ocurra así, lo cual, nuevamente está sujeto al diseño constitucional y legal que se configure en la entidad.

- 87. Contrario a ello, de lo que sí existe mandato expreso y claro en el diverso artículo 116, fracción V, de la Ley Fundamental, es de que las Constituciones y leyes de los Estados deben instituir Tribunales de Justicia Administrativa que, entre otras cuestiones, tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública <u>local y municipal</u> y los particulares.
- 88. En ese contexto, no es posible interpretar que la competencia de dichos Tribunales de Justicia Administrativa de orden estatal sólo existe tratándose de Municipios que no cuenten con un Tribunal Contencioso Administrativo, en tanto que desde la Constitución Federal (artículo 116, fracción V) se otorga dicha competencia amplia en materia de justicia municipal, la cual se reiteró en el artículo 75 Quáter de la Constitución Local y se desarrolló en igual sentido en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.
- 89. En suma, si bien puede concluirse que es constitucionalmente aceptable que el legislador local habilite a los Municipios a establecer órganos competentes para dirimir controversias con los particulares, con base en el artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional; ello no puede llevarse al extremo de inhibir la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de orden estatal, instaurado en términos del artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal.
- 90. Luego, atendiendo a que el expediente 272/2015 sí se refiere a una controversia suscitada entre la administración pública del Municipio de Mérida y diversos particulares, se estima que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán asumió de forma adecuada una competencia derivada del artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, y que tiene sustento en el artículo 75 Quáter, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Yucatán y en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.
- 91. Por todo lo anterior, y siendo infundados los conceptos de invalidez plateados por el Municipio actor, se concluye que el acuerdo de veintisiete de



septiembre de dos mil dieciocho emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en el expediente contencioso administrativo 272/2015, resulta válido en cuanto a la competencia de dicho tribunal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Mérida, Estado de Yucatán.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, dictado en el expediente contencioso administrativo 272/2015; en cuanto a la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió 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, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), quien se reserva su derecho a formular voto aclaratorio, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos setenta y nueve a ochenta y uno, y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 215/2018.

I. ANTECEDENTES

En sesión del veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, se resolvió por unanimidad de votos de quienes integramos la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia



de la Nación, la controversia constitucional 215/2018, en el sentido de declararla procedente, pero infundada, y reconocer la validez del acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, dictado en el expediente contencioso administrativo 272/2015; en cuanto a la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

II. RAZONES DEL VOTO ACLARATORIO

En el citado asunto, actué como Ministro instructor, y en el auto de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, **determiné desechar la demanda**, aplicando el criterio relativo a que el órgano autónomo local no tiene legitimación pasiva en la controversia constitucional.

Sin embargo, en el recurso de reclamación 93/2018-CA, interpuesto por el Municipio actor en contra de dicho desechamiento, esta Primera Sala, por mayoría de tres votos,¹ determinó aplicar el criterio plenario, emitido en la controversia constitucional 265/2017, resuelta el veintinueve de enero de dos mil diecinueve, en la que se reconoció legitimación pasiva a los organismos constitucionales autónomos locales.

En ese sentido, quiero aclarar que, en relación con la legitimación pasiva del Municipio actor reconocida en el fallo, si bien mi voto fue a favor de la propuesta, lo cierto es que ello lo hice obligado por lo fallado en el aludido recurso de reclamación, ya que mantengo mi postura en el sentido de que no existe supuesto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reconozca legitimación pasiva a los organismos constitucionales autónomos locales en casos como el presente.

No obsta lo anterior el hecho de que el once de marzo de dos mil veintiuno, se haya reformado el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, pues con la redacción actual del Texto Constitucional tampoco se prevé que pueda suscitarse una controversia entre un Municipio y un órgano autónomo local, sino en su caso, entre dos órganos autónomos locales y entre uno de éstos con el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Este voto se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

¹ De los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto aclaratorio y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). En contra del voto emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNI-CIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA FALTA DE DEFINITIVIDAD, AL NO EXISTIR UNA VÍA ORDINARIA EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO ENTRE EL MUNICIPIO ACTOR Y EL PODER EJECUTIVO FEDERAL (OFICIO 351-A-DGPA-206 EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE TRANSFERENCIA FEDERALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLA-CIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLATEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRE-SIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN DE LAS NORMAS LOCALES (OFICIO 351-A-DGPA-206 EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPRO-CEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO (OFICIO 351-A-DGPA-206 EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL OFICIO IMPUGNADO POR EL QUE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO NEGÓ LA SOLI-CITUD SOBRE LA AFECTACIÓN DE LOS RECURSOS FEDERALES QUE LE CORRESPONDEN A LA ENTIDAD FEDERATIVA Y EL PAGO DIRECTO DE LAS APORTACIONES FEDERALES RETENIDAS POR EL GOBIERNO EL ESTADO Y DE LOS INTERESES GENERADOS, CONSTITUYE UNA POTENCIAL AFECTACIÓN AL MUNICIPIO ACTOR QUE IMPLICA UN TEMA GENUINO DE



CONSTITUCIONALIDAD PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (OFICIO 351-A-DGOA-206 EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR INEXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO AL HABER QUEDADO ACREDITADA SU EXISTENCIA (OFICIO 351-A-DGPA-206 EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).

VII. SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO. ES RESPONSABILIDAD DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ORGANIZAR Y CONDUCIR EL DESARROLLO NACIONAL MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE PLANEA-CIÓN DEMOCRÁTICA CENTRALIZADA.

VIII. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. ES EL DOCUMENTO EN EL QUE SE ESTABLECEN LAS ACCIONES DE GOBIERNO MEDIANTE LA FIJACIÓN DE OBJETIVOS NACIONALES PARA LA REGULACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, SOCIAL Y CULTURAL DEL PAÍS A PARTIR DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DISPONIBLES, POR LO QUE LOS PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEBEN CUMPLIR OBLIGATORIA-MENTE CON AQUÉL.

IX. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. PARA SU EJECUCIÓN, ASÍ COMO LA DE LOS PROGRAMAS DERIVADOS DEL MISMO SE REQUIERE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN QUE ES EL INSTRUMENTO JURÍDICO QUE CONTIENE EL CATÁLOGO Y PROGRAMACIÓN DE LAS CANTIDADES NECESARIAS PARA CUBRIR LOS GASTOS PÚBLICOS.

X. COORDINACIÓN FISCAL. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EXPEDIR LA LEY RELATIVA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIONES VII Y XXX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



XI. APORTACIONES FEDERALES. SU ORIGEN Y RÉGIMEN LEGAL.

XII. HACIENDA MUNICIPAL PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PRE-VISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS.

XIV. HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FE-DERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.

XV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL IMPLICA QUE LOS MUNICIPIOS A TRAVÉS DE SU ÓRGANO DE GOBIERNO SEAN LOS ÚNICOS QUE VÁLIDAMENTE DISPONGAN DE AQUELLAS QUE EL ESTADO DEBA TRANSFERIRLES.

XVI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES.

XVII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTRE-GA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.

XVIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. ANTE EL INCUM-PLIMIENTO POR PARTE DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE ENTREGAR OPORTUNAMENTE AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS, ÉSTOS PUEDEN ACU-DIR ANTE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA QUE, PREVIA OPINIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES, SE LES HAGA ENTREGA DIRECTA DE LOS RECURSOS FEDE-



RALES RETENIDOS, DESCONTÁNDOLOS DEL MONTO QUE CORRESPON-DA AL ESTADO EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 60., PÁRRAFO SEGUNDO, 80. Y 11 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

XIX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA EXIGIR SU PAGO EN CASO DE INCUMPLIMIENTO PROCEDE EL MEDIO DE DEFENSA REGULADO EN EL ARTÍCULO 60., SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL CON INDEPENDENCIA DE SU NATURALEZA.

XX. HACIENDA MUNICIPAL. EL OFICIO IMPUGNADO POR EL QUE LA SE-CRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO NEGÓ LA SOLICITUD DEL MUNICIPIO ACTOR SOBRE LA AFECTACIÓN DE LOS RECURSOS FEDERA-LES QUE LE CORRESPONDEN A LA ENTIDAD FEDERATIVA Y EL PAGO DIRECTO DE LAS APORTACIONES FEDERALES RETENIDAS POR EL GO-BIERNO DEL ESTADO Y DE LOS INTERESES GENERADOS, BAJO LAS CON-SIDERACIONES DE QUE LOS RECURSOS DE MÉRITO SON DISTINTOS A PARTICIPACIONES FEDERALES, VIOLA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTI-TUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL OFICIO 351-A-DGPA-206 EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).

XXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL OFICIO 351-A-DGPA-206 EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO QUE LA VINCULA PARA QUE, EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, EMITA UN NUEVO OFICIO ACATANDO LOS LINEAMIENTOS DE ÉSTE (INVALIDEZ DEL OFICIO 351-A-DGPA-206 EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EL DOCE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 178/2020. MUNICIPIO DE XOXOCOTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 23 DE FEBRERO DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.



Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **veintitrés de febrero de dos mil veintidós.**

VISTOS; y RESULTANDO:

- 1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el cuatro de noviembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Justa Castillo Ginez y Magdaleno Juárez Pérez, en su carácter de síndica y presidente municipal de Xoxocotla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional en contra de los siguientes actos:
 - "1) De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
- "a). De la autoridad señalada anteriormente se demanda la invalidez de la negativa, orden o instrucción contenida en el Oficio No. 351-A- DGPA-206 de fecha de 12 de octubre del año 2020, el cual me fue notificado el día 16 de octubre del año 2020, por la cual se niega a aplicar, por analogía, lo dispuesto por el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, violentando con ello el principio de autonomía municipal así como el principio de integridad y el principio de ejercicio directo, consagrados por el artículo 115, fracción IV, inciso b), en favor del Municipio de Xoxocotla, Veracruz, afectando nuestra esfera de competencia y atribuciones, toda vez que los fondos que se demandan forman parte de la hacienda municipal, destinados a la ejecución de una serie de obras y acciones en beneficio de los habitantes de mi representado, cuya ejecución se ha visto afectada, tal como se especifica en el apartado VIII de la presente demanda.
- "b). De la autoridad señalada se demanda la invalidez de la negativa, orden o instrucción mediante oficio No. 351-A-DGPA-206, de fecha 12 de octubre del año 2020, el cual me fue notificado el día 16 de octubre del año 2020, por medio del cual se niega afectar las participaciones federales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para efectos de que la federación pague directamente las aportaciones federales omitidas de ministrar al Municipio de Xoxocotla, Ver., (sic)



por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, provenientes del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, debido a que el Gobierno del Estado de Veracruz incumplió con la obligación constitucional de ministrarlas de forma puntual, efectiva y completas a efecto de no ocasionar una afectación a nuestra hacienda municipal; y

- "2). Del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.
- "1). Se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones, autorizaciones y/o aprobaciones que haya emitido para omitir la entrega de las aportaciones federales que le correspondan al Municipio de Xoxocotla, Veracruz, por el concepto de Ramo General 33, y en lo particular al Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, por el total de \$932,757.00 (novecientos treinta y dos mil setecientos cincuenta y siete pesos 00/100 M.N.). (Correspondientes al mes de octubre de 2016). Recursos que forman parte de la hacienda municipal del Ayuntamiento de Xoxocotla, Veracruz, en términos de lo dispuesto por la Ley de Ingresos para el Municipio de Xoxocotla, Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal 2016, misma que fue aprobada por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y publicada en la Gaceta Oficial del Estado de fecha 29 de diciembre de 2015, número extraordinario 518, tomo XVI.
- "2). Se reclama del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la omisión en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, violentando con ello el principio de autonomía municipal, así como el principio de integridad y el principio de ejercicio directo, consagrados por el artículo 115, fracción IV, inciso b), en favor del Municipio de Xoxocotla, Veracruz, afectando nuestra esfera de competencia y atribuciones, toda vez que los fondos que se demandan forman parte de la hacienda municipal, destinados a la ejecución de una serie de obras y acciones en beneficio de los habitantes de mi representado, cuya ejecución se ha vista afectada. ..."
- 2. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales violados.** En la demanda se señalaron como vulnerados los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



- 3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Municipio actor argumentó lo siguiente:
- 1) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público al emitir el oficio 351-A-DGPA-206, se abstiene de determinar si la omisión del Estado de Veracruz de entregar de forma oportuna y completa las aportaciones que le corresponden, relativas al FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), resulta justificada, o sí por el contrario, es procedente realizar el descuento planteado, limitándose a manifestar que los fondos de aportaciones federales no están incluidos en los supuestos previstos en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

De conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituye la instancia a la cual pueden acudir los Municipios en caso de incumplimiento por parte de los gobiernos estatales en la ministración de los recursos federales, para así recuperar los montos que forman parte de su hacienda y que el artículo 115, fracción IV, constitucional protege.

La circunstancia de que la Ley de Coordinación Fiscal no establezca expresamente que en caso de incumplimiento en la entrega de aportaciones federales por parte de los Gobiernos Estatales, los Municipios puedan solicitar su entrega directa a la Secretaría de Hacienda, no debe ser un impedimento para tal proceder, toda vez que se trata de recursos que forman parte de la hacienda municipal y, por analogía, dicha Secretaría debe observar lo dispuesto en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal (respecto a las participaciones federales). Al no haberlo hecho así se violentan los principios de integridad de los recursos municipales y de ejercicio directo de dichos recursos previstos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

La Secretaría de Hacienda sí tiene facultades para afectar las aportaciones federales del Estado de Veracruz conforme al artículo 6. de la Ley de Coordinación Fiscal, aplicado supletoriamente, para así hacer entrega directamente al Municipio de aquellas que el gobierno de dicha entidad federativa ha omitido entregar. De ahí que se deba declarar la invalidez del oficio impugnado, dado que afecta la competencia del Municipio al no poder recibir los recursos que le corresponden y limita la instancia a la que se puede acudir para reclamar tal cuestión.



2) El Gobierno del Estado de Veracruz, sin fundamento alguno, ha sido omiso en entregarle los recursos del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), los cuales forman parte de la hacienda municipal, lo que le impide estar en condiciones de cumplir con las funciones y servicios que tiene encomendados constitucional y legalmente, configurándose una violación al principio de integridad de los recursos.

La intervención del Estado es de simple mediación administrativa, pero no de disposición, suspensión o retención. Además, el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal, ampara tanto a las aportaciones como a las participaciones federales.

La omisión de las autoridades demandadas de entregar los fondos federales transgrede los principios constitucionales de ejercicio directo de los recursos que forman parte de la hacienda municipal, de integridad de los recursos económicos municipales y de reserva de fuentes de ingreso. Además, se violenta la autonomía municipal, así como el Sistema Federal de Coordinación Fiscal.

3) La negativa de las autoridades demandadas por entregar los recursos que forman parte de la hacienda municipal trasciende al ámbito competencial del Municipio, impidiendo ejecutar directamente los recursos que le fueron autorizados por la Legislatura del Estado.

Además, de forma contraria a la Constitución Federal, el Gobierno Estatal se apropia de recursos que no le pertenecen, cuando el único papel que se le encomienda es el de mediación.

- 4. CUARTO.—Trámite y admisión parcial. En proveído de seis de noviembre de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal registró la presente controversia constitucional bajo el número de expediente 178/2020 y ordenó turnarlo a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que instruyera el procedimiento correspondiente.
- 5. Mediante acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veinte, la Ministra instructora determinó desechar de plano la controversia constitucional, al



estimar que se actualizaba de manera notoria y manifiesta la causa de improcedencia de falta de interés legítimo del Municipio accionante al no hacer valer violaciones a su esfera de competencias constitucionales, sino únicamente aspectos de legalidad que no corresponden al objeto de este mecanismo de protección constitucional.

- 6. En contra de la determinación anterior, el Municipio actor interpuso recurso de reclamación, el cual fue registrado bajo el número de expediente 126/2020-CA y resuelto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante sentencia dictada el catorce de abril de dos mil veintiuno, en el sentido de modificar el auto recurrido al haber sido incorrecto el desechamiento de la demanda en la parte relativa a la impugnación del oficio 351-A-DGPA-206 de doce de octubre de dos mil veinte, emitido por la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7. En atención a lo anterior, mediante proveído de dos de agosto de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió parcialmente la controversia constitucional únicamente por lo que hace al referido oficio 351-A-DGPA-206 y tuvo por demandado al Poder Ejecutivo Federal (no así a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por estar subordinada a dicho poder), ordenando su emplazamiento para que rindiera su contestación. Adicionalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiese.
- 8. QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo Federal. Por escrito presentado el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo Federal.
- 9. Respecto a las causales de improcedencia y sobreseimiento expresó lo siguiente.
- **Primero.** Se actualiza la causa de improcedencia de falta de agotamiento del principio de definitividad, prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos. Ello porque conforme a los artículos 64, fracción III y 65, fracción I, inciso b), de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia tiene competencia para sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales que surjan entre uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo Local. En consecuencia, el Municipio actor debió agotar dicha vía antes de promover la controversia constitucional.

- **Segundo.** Se actualizan las causas de improcedencia previstas en las fracciones VII y VIII de la ley reglamentaria de la materia, pues el oficio impugnado deriva de actos previamente consentidos como lo son los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de diciembre de dos mil quince y veintiocho de enero de dos mil dieciséis, a través de los cuales se dio a conocer la distribución y calendarización de participaciones y aportaciones federales para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.
- En este tenor, fue a partir de estas publicaciones que el Municipio actor tuvo conocimiento de la fecha y montos que por concepto de aportaciones federales le serían entregadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como de la fecha límite para que este último le transfiriera los recursos que le correspondían; por lo que al no inconformarse por tal omisión, ni haber presentado solicitud ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que interviniera dentro del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, sino cuatro años después, resulta claro que consintió la negativa de entregar los recursos correspondientes.
- Así, al no ser oportuno el reclamo «del» Municipio actor contra la negativa del Gobierno del Estado de Veracruz para entregar los recursos del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), del año dos mil dieciséis, debe tenerse por consentida de manera tácita. En consecuencia, dado que el oficio número 351-A-DGPA-206 no es más que una consecuencia legal y necesaria de aquella omisión, es que debe declararse improcedente la controversia constitucional al tratarse de un acto derivado de otro que ya fue consentido.
- **Tercero.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque el Municipio actor no hace valer violaciones directas a la Constitución Federal.



- El oficio 351-A-DGPA-206, es impugnado porque a decir del Municipio actor la Secretaría se niega a afectar las aportaciones federales del Estado de Veracruz para efecto de que la Federación pague directamente al Municipio los recursos que no le han sido ministrado por dicha entidad federativa. Sin embargo, en primer lugar, dicho oficio no constituye una negativa a dicha petición sino sólo se le informa sobre la naturaleza de los recursos controvertidos y la imposibilidad de proceder conforme lo solicitado dado lo previsto en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.
- En esa tesitura, se afirma que el Municipio actor no vierte conceptos de invalidez sobre alguna violación a preceptos constitucionales, sino que se limita a controvertir los alcances del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, manifestando que ello entraña una violación al artículo 115 constitucional, por una posible transgresión al principio de autonomía municipal.
- Cuarto. Se actualiza la causal de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria de la materia.
- Ello porque el oficio impugnado se trata de un documento meramente informativo sobre el contenido del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y la imposibilidad jurídica de proceder conforme a la petición del Municipio actor, ya que los recursos en debate (aportaciones federales) tienen una naturaleza distinta a las participaciones federales.
- Así, al tener un carácter meramente informativo, el oficio impugnado no trasciende en la esfera jurídica ni competencial del Municipio actor; por ende, no existe un punto de contacto entre los efectos del oficio combatido y la supuesta afectación que plantea.
- **Quinto.** Se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, pues no existe el acto que se le atribuye al Ejecutivo Federal, al no haberse "negado" expresamente atender la solicitud del Municipio actor, ya que la Secretaría carece de atribuciones y facultades legales para afectar las participaciones federales correspondientes



al Estado de Veracruz a fin de entregar directamente las aportaciones que le corresponden al Municipio actor.

- 10. Por lo que hace a la refutación de los conceptos de invalidez sostuvo lo siguiente.
- No resulta aplicable el criterio de la Primera Sala al resolver la controversia constitucional **179/2020**, para concluir que en el caso en el oficio impugnado debió aplicarse por analogía lo previsto en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal a efecto de que la Secretaría de Hacienda entregara directamente las aportaciones federales adeudadas al Municipio actor, descontando los montos de las participaciones federales del Estado de Veracruz. Ello, porque dicho asunto no constituye un precedente vinculante, al no haberse fallado por mayoría de 8 votos.
- Además, en dicho precedente se realizó un estudio de mera legalidad sobre el acto impugnado respecto a los alcances del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, a fin de poder determinar si la Secretaría de Hacienda podía realizar la entrega directa al Municipio de los recursos que no le habían sido otorgados. Así, tanto en dicho precedente como en el presente asunto únicamente subyacen cuestiones de legalidad que tienen como parámetro de control la referida Ley de Coordinación Fiscal, mas no la Constitución General.
- Los resuelto por el Tribunal Pleno en los recursos de reclamación 150/2019-CA, 151/2019-CA y 158/2019-CA es aplicable al caso, pues ahí se determinó que no es procedente la controversia constitucional en los casos en que la pretensión se traduzca en el pago o ministración de recursos federales a favor de los Municipios.
- Del análisis de los artículos que regulan las aportaciones federales en la Ley de Coordinación Fiscal, se advierte que no se prevé la posibilidad de que la Federación realice el pago directamente a los Municipios, en caso de incumplimiento por parte de las entidades federativas, de lo que se sigue que la determinación contenida en el oficio impugnado es acorde con las disposiciones fiscales vigentes y, por ende, no procede su invalidez.



- Además, contrario a lo resuelto en la controversia constitucional 179/2020, las aportaciones federales no se encuentran protegidas por la Norma Fundamental, sino que su existencia encuentra un fundamento legal, mas no así constitucional, máxime que estos recursos se destinan a finalidades específicas, en las que no opera la autonomía municipal ni la libertad hacendaria de los Municipios.
- En ese tenor, resulta contrario a derecho estimar que es procedente la aplicación por analogía de lo dispuesto en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal respecto a las aportaciones federales, ya que lo contemplado en el citado artículo se refiere exclusivamente a las participaciones federales, y entre éstas y aquéllas no existe ninguna relación o similitud en cuanto a su origen y destino.
- En consecuencia, es improcedente pretender que el Ejecutivo Federal afecte las participaciones federales correspondientes al Estado de Veracruz para pagar directamente las aportaciones federales no ministradas al Municipio actor, ya que con ello se violentaría el principio de legalidad que rige el actuar de toda autoridad, quien sólo puede hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes.
- Por otra parte, la respuesta contenida en el oficio impugnado no afecta en modo alguno al Municipio actor, ya que la autoridad se limitó a atender la petición formulada, sin que ello se traduzca en una violación al principio de integridad de los recursos municipales, así como al ejercicio directo de dichos recursos. Además, la Secretaría cumplió con su obligación de entregar las participaciones federales que corresponden al Estado de Veracruz en tiempo y forma.
- No resulta aplicable la tesis «1a. CCXXII/2013 (10a.)» de rubro: "APORTA-CIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES.", toda vez que el caso no debe regirse bajo el contenido del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, aunado a que en dicha disposición se estableció el pago de intereses únicamente respecto al retraso en la entrega de participaciones federales, sin aludir a recursos de diversa naturaleza.



- La solicitud realizada por el Municipio actor para que la Secretaría le entregue directamente los recursos del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), adeudados –que derivó en el oficio impugnado– resulta improcedente, pues tal solicitud no actualiza la hipótesis del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que dichos recursos no tienen el carácter de participaciones federales.
- 11. SEXTO.—Cierre de instrucción. Sustanciado el procedimiento, el diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y en proveído de esa fecha se decretó el cierre de la instrucción, a efecto de que se elaborara el proyecto correspondiente para la resolución del asunto.
- 12. SÉPTIMO.—**Remisión a Primera Sala y avocamiento.** Como consecuencia del dictamen emitido por la Ministra instructora, mediante proveído de catorce de enero de dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal ordenó enviar el presente asunto a la Primera Sala. Por acuerdo de diecinueve de enero de dos mil veintidós, la presidenta de la Primera Sala determinó el avocamiento del asunto y ordenó la remisión de los autos a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

13. 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, 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues

¹ 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 de dos mil veintiuno, 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."



el Municipio actor plantea la inconstitucionalidad de un acto atribuido al Poder Ejecutivo Federal, sin que en el caso, se requiera la intervención del Tribunal Pleno.

- 14. SEGUNDO.—**Precisión de la litis y existencia de actos impugnados.** De la lectura integral de la demanda se advierte que el Municipio actor controvierte lo siguiente:
- a) El oficio 351-A-DGPA-206 de doce de octubre de dos mil veinte, emitido por la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) La omisión de entrega por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de los recursos relativos al FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), del ejercicio fiscal dos mil dieciséis.
- 15. Ahora bien, de la secuela procesal del presente asunto se advierte que mediante proveído de dos de agosto de dos mil veintiuno, con motivo de lo resuelto por esta Primera Sala en el recurso de reclamación 126/2020-CA, se determinó la admisión parcial de la controversia constitucional que se analiza, únicamente respecto al oficio 351-A-DGPA-206 de doce de octubre de dos mil veinte, emitido por la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 16. En consecuencia, se colige que la litis del presente asunto se circunscribe a determinar la validez del referido oficio. Finalmente, debe señalarse que la existencia de dicho oficio se encuentra acreditada al obrar en autos copia certificada del mismo.
- 17. TERCERO.—**Oportunidad.** Conforme al artículo 21, fracción I, en relación con el diverso numeral 30., ambos de la ley reglamentaria de la materia,² el

² "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:



plazo para la presentación de la demanda de una controversia constitucional promovida 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 su ejecución, o el actor se haya ostentado como sabedor de los mismos.

- 18. En esa tesitura, el Municipio actor manifestó que el oficio 351-A-DGPA-206 impugnado le fue notificado el dieciséis de octubre de dos mil veinte.³
- 19. En consecuencia, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional transcurrió del veinte de octubre al tres de diciembre de dos mil veinte. En ese sentido, dado que la demanda fue presentada el cuatro de noviembre de dicha anualidad, se concluye que su promoción es oportuna.
- 20. CUARTO.—**Legitimación.** Conforme a los artículos 10 y 11 de la ley reglamentaria de la materia,⁵ el actor, el demandado y en su caso el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en

[&]quot;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; ..."

[&]quot;Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

[&]quot;I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

[&]quot;II. Se contarán sólo los días hábiles, y

[&]quot;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."

³ Sin que en el expediente obren constancias que contradigan dicha afirmación.

⁴ Fueron inhábiles los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de octubre; así como uno, dos, siete, ocho, catorce, quince, dieciséis, veinte, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre, todos de dos mil veinte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o., 3o. y 6o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El mismo cómputo se efectuó en el apartado de oportunidad de la diversa controversia constitucional 179/2020, resuelta por esta Primera Sala, unanimidad de cinco votos en sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

⁵ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

[&]quot;I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

[&]quot;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;



términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

21. En función de dichos preceptos, se procede a analizar la legitimación de las partes en la controversia constitucional.

A) Legitimación activa.

- 22. La demanda de controversia constitucional fue suscrita por Justa Castillo Ginez, síndica del Municipio de Xoxocotla, personalidad que acredita con las copias certificadas del acta de cabildo de uno de enero de dos mil dieciocho y de la constancia de mayoría expedida por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.
- 23. Ahora bien, de conformidad con el artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,⁶ quien ejerce la sindicatura está facultado para representar legalmente al Ayuntamiento.
- 24. En consecuencia, la promovente cuenta con atribuciones para representar al Municipio actor en el presente juicio.

B) Legitimación pasiva.

25. Comparece en representación del poder demandado **María Estela Ríos González**, consejera jurídica del Ejecutivo Federal, cargo que acredita con copia certificada de su nombramiento.

[&]quot;III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

[&]quot;IV. El procurador general de la República."

[&]quot;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..."

⁶ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico: ...

[&]quot;II. Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."



- 26. Ahora bien, en términos del artículo 11, tercer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁷ en relación con el punto único del acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno⁸ y el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁹ dicha funcionaria cuenta con las atribuciones para representar al Ejecutivo Federal.
- 27. En consecuencia, debe concluirse que tiene legitimación para comparecer en el presente juicio en representación del poder demandado.
- 28. QUINTO.—Causas de improcedencia. El Poder Ejecutivo Federal afirma que en el presente caso se actualizan diversas causales de improcedencia que dan lugar al sobreseimiento de la controversia constitucional; sin embargo, esta Primera Sala considera que tales argumentos son infundados. No obstante, con el fin de dar mayor claridad sobre las razones que conducen a su desestimación, dichas causales serán analizadas por separado.
- 29. **Primera. Principio de definitividad.** Señala el demandado que se actualiza <u>la causal de improcedencia relativa a la falta de agotamiento del principio</u>

^{7 &}quot;Artículo 11. ...

[&]quot;El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

^{8 &}quot;ÚNICO. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público."

^{9 &}quot;Artículo 43. ...

[&]quot;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; ..."



de definitividad, prevista en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ya que el Municipio actor, previo a promover la presente controversia constitucional, debió agotar la vía prevista en los artículos 64, fracción III y 65, fracción I, inciso b), de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ¹⁰ ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad.

30. Dicha causal de improcedencia <u>debe desestimarse</u>, porque contrario a lo que alega el poder demandado, los preceptos de la Constitución Local **no prevén una vía para solucionar el conflicto aquí planteado**, pues el inciso b) del artículo 65, fracción I, de dicho ordenamiento, establece la procedencia de la controversia constitucional (local) cuando se presente un conflicto entre un Municipio del Estado de Veracruz y los Poderes Ejecutivo o Legislativo <u>de dicha entidad</u>. Sin embargo, como ya se precisó anteriormente, en el presente asunto se plantea un conflicto entre un Municipio del Estado de Veracruz y el <u>Poder Ejecutivo Federal</u>, supuesto <u>no previsto en el precepto de referencia</u>, de ahí que **no resulte aplicable al caso** y, por lo tanto, no existe la vía ordinaria que supuestamente debió agotarse previamente.

31. Pero además, no debe perderse de vista que en el presente asunto el Municipio actor hace valer <u>violaciones directas a la Constitución General</u>, pues alega que la falta de entrega de los recursos federales que le corresponden afecta la hacienda municipal, misma que se encuentra tutelada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, afectándose con ello su autonomía como orden de

^{10 &}quot;Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres Magistrados, que tendrá competencia para:

[&]quot;III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia; ..."

[&]quot;Artículo 65. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes.

[&]quot;I. De las controversias constitucionales que surjan entre:

[&]quot;a) Dos o más Municipios;

[&]quot;b) Uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y

[&]quot;c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo."



gobierno. En consecuencia, es criterio reiterado de este Alto Tribunal que cuando se hacen valer violaciones directas a la Constitución General, no es necesario agotar una vía ordinaria.¹¹

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLAN-TEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Registro digital: 177329. Instancia: Pleno, Novena Época, materia constitucional, tesis: P./J. 116/2005. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XXII, septiembre de 2005, página 893. tipo: jurisprudencia.

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

¹¹ Registro digital: 188010. Instancia: Pleno, Novena Época, materia constitucional, tesis: P./J. 136/2001. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XV, enero de 2002, página 917, Tipo: Jurisprudencia.



- 32. **Segunda. Extemporaneidad de la demanda.** El demandado sostiene que <u>la controversia constitucional resulta extemporánea</u> porque el oficio 351-A-DGPA-206 impugnado deriva de actos previamente consentidos.
- 33. Esto porque los acuerdos de distribución de participaciones y aportaciones federales del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación desde el dieciocho de diciembre de dos mil quince y el veintiocho de enero de dos mil dieciséis, por lo que a partir de tales publicaciones el accionante tuvo conocimiento de la fecha y montos que por concepto de aportaciones federales le serían entregadas a través del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, así como la fecha límite para que este último le transfiriera los recursos que le correspondían; por lo que al no inconformarse con la omisión de entrega de los recursos durante el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, ni haber presentado durante dicho ejercicio solicitud ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que interviniera, debe considerarse que el Municipio promovente consintió la referida omisión.
- 34. En consecuencia, dado que el oficio número 351-A-DGPA-206 que aquí se impugna, no es más que una consecuencia legal y necesaria de dicha omisión, debe concluirse que la presente reclamación es improcedente, pues se intenta impugnar un acto que deriva de otro que ya fue consentido.
 - 35. Esta causal de improcedencia se considera infundada.
- 36. Lo anterior es así, porque tal y como quedó demostrado en él, el escrito inicial de demanda fue promovido de manera oportuna, pues tomando en cuenta que se impugnó <u>un acto positivo</u> –el oficio 351–A-DGPA-206 emitido por la Dirección General Adjunta de Transferencias Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-, lo cierto es que fue presentada dentro de los treinta días siguientes a su notificación, tal como lo ordena el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.
- 37. Pero además, esta Primera Sala al resolver la controversia constitucional **179/2020** y dar contestación a un argumento muy similar al que ahora se analiza, señaló que no es posible tomar como fecha de inicio para el cómputo del plazo respectivo la fecha marcada en los acuerdos de distribución y calendario de



entregas de los recursos del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), como lo pretende el poder demandado. Ello, porque si bien los oficios impugnados fueron girados en atención a las solicitudes del Municipio actor con relación a los recursos adeudados del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), de dos mil dieciséis, lo contundente es que, para efectos de la controversia, no pueden tomarse en cuenta los hechos que dieron origen a los actos impugnados, sino únicamente la fecha en que se tuvo conocimiento de los actos en sí mismos.

38. Finalmente, debe puntualizarse que el Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada, que en las controversias constitucionales no es viable justificar la improcedencia del juicio por actos derivados de consentidos. Dicho criterio se encuentra contenido en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS. La improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19 de ese cuerpo de leyes que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia."¹²

- 39. Tercera. No se plantean violaciones directas a la Constitución General. El Ejecutivo Federal manifiesta que el Municipio actor únicamente se limita a argumentar que existe una violación al artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General; sin embargo, sus argumentos se dirigen a controvertir la aplicación del artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal.
- 40. Además, refiere que la controversia constitucional es improcedente ya que el oficio impugnado en realidad no contiene una *negativa* por parte de la

¹² Jurisprudencia P.J. 118/2005, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, septiembre de 2005, página 892. Registro digital: 177330.



Secretaría de Hacienda y Crédito Público para entregarle directamente los recursos que solicita, sino que sólo se le *informa* sobre la naturaleza de dichos recursos y la imposibilidad de proceder conforme a lo previsto en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

- 41. Estos argumentos son **infundados**. En primer lugar, porque basta dar lectura al oficio controvertido para advertir que sí expresa la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para pagar directamente al Municipio accionante las aportaciones federales que el Estado de Veracruz ha omitido entregar. Tal negativa se justifica al considerar que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal habla únicamente de participaciones federales, sin que tales recursos puedan equipararse en cuanto a su naturaleza y origen a las aportaciones federales que el Municipio reclama.
- 42. Ello trae como consecuencia que el Municipio actor no pueda obtener a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos federales que integran su hacienda municipal, los cuales resultan necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales. De ahí el origen de su reclamación.
- 43. Pero además, tal y como ya se dijo en párrafos anteriores, esta Primera Sala considera que en el presente asunto el Municipio de Xoxocotla, sí plantea **violaciones directas** a la Constitución General.
- 44. Esto dado que el núcleo de su argumentación se centra en controvertir la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de intervenir a fin de realizar la entrega directa de las aportaciones federales que le corresponden relativas al FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, lo que considera vulnera los principios constitucionales que tutelan la hacienda municipal, impidiéndole ejercer sus atribuciones y vulnerando su autonomía como orden de gobierno.
- 45. Es cierto que la negativa de dicha autoridad se fundamenta en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo, el agravio que formula el Municipio está dirigido a proteger **la integridad de la hacienda municipal**, la cual



en términos del artículo 115, fracción IV, constitucional, constituye una garantía institucional que tiene por objeto reforzar y asegurar la autonomía política del Municipio como orden de gobierno, aspecto que se reitera, se encuentra reconocido y tutelado directamente en la Constitución General. De ahí lo infundado de los planteamientos del Ejecutivo Federal.

- 46. **Cuarta. Falta de interés legítimo.** El Ejecutivo demandado reitera que el acto controvertido no afecta la esfera de atribuciones del Municipio promovente ya que el oficio impugnado es meramente informativo sobre el contenido del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, expresando la imposibilidad jurídica de proceder conforme a su petición, ya que los recursos en debate tienen una naturaleza distinta a las participaciones federales, de ahí que no resulte aplicable.
 - 47. Sin embargo, debe decirse que no asiste la razón al Ejecutivo Federal.
- 48. Esto porque, como ya se indicó, el oficio impugnado **sí entraña una negativa** de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para intervenir a efecto de entregar directamente las aportaciones federales que reclama el Municipio accionante, lo cual fundamenta en la interpretación del artículo 6 que únicamente hace referencia a participaciones federales, no así a aportaciones.
- 49. Por su parte, el referido Municipio alega que tal negativa le impide recibir los recursos federales que le corresponden, lo que afecta el principio de integridad de los recursos municipales, así como el principio de ejercicio directo de dichos recursos, ambos reconocidos en el artículo 115, fracción IV, constitucional. En consecuencia, para esta Primera Sala es claro que en el caso, sí subyace un principio de afectación a las atribuciones del Municipio actor, lo cual, debe ser materia de análisis del fondo del asunto.
- 50. Igualmente, debe reiterarse que el conflicto jurídico que subsiste en la presente controversia, no es un problema de estricta legalidad como lo plantea el poder demandado, pues aun cuando pudiera implicar el análisis de un ordenamiento secundario como lo es la Ley de Coordinación Fiscal, lo cierto es que en él subyace una pregunta legítima sobre la protección constitucional que se le otorga a las aportaciones federales y las obligaciones que tiene el Poder



Ejecutivo Federal como consecuencia de la misma en el marco de la efectivización de los principios constitucionales de integridad de los recursos municipales y de ejercicio directo de dichos recursos.¹³

- 51. En otras palabras, aunque el estudio de estos planteamientos parecieran entrañar solo un análisis de legalidad relativo a la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, lo cierto es que por la naturaleza de los recursos que se reclaman, dicho análisis **está íntimamente vinculado con la protección de la autonomía municipal**, pues la entrega de los recursos federales constituye una garantía institucional reconocida directamente en la Ley Suprema, que impacta en la defensa del Municipio como un orden de gobierno autónomo e independiente; de ahí que en la problemática a resolver sí esté presente <u>una cuestión constitucional y obviamente un principio de afectación sobre el Municipio promovente</u>.
- 52. **Quinta. Inexistencia del acto impugnado.** Finalmente, <u>se desestima</u> el planteamiento del Ejecutivo Federal sobre la inexistencia del acto que se le atribuye, ya que alega que nunca existió una negativa de atender la solicitud del Municipio actor, pues más bien la unidad administrativa correspondiente carecía de atribuciones y facultades legales para afectar las aportaciones federales reclamadas por el Municipio actor.
- 53. Debe declararse infundada esta causal, porque la existencia del oficio impugnado se encuentra plenamente comprobada con la copia certificada que obra en autos, aunado a que, para acreditar la actualización de la causa de sobreseimiento relativa a la inexistencia de los actos impugnados, no es dable analizar si el Poder Ejecutivo Federal cuenta con la atribución de entregar directamente las aportaciones adeudadas al Municipio actor, pues ello entraña un análisis propio del fondo del asunto.¹⁴

¹³ Similar criterio se acogió en la diversa controversia constitucional 179/2020, resuelta por esta Primera Sala, unanimidad de cinco votos en sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

¹⁴ Sirve de fundamento a lo anterior el criterio contenido en la tesis 92/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPRO-CEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, pág. 710.



- 54. En esa tesitura, al resultar **infundadas** las causales de improcedencia planteadas por el poder demandado y no advertirse de oficio la actualización de alguna diversa, lo conducente es analizar los planteamientos del promovente encaminados a demostrar la inconstitucionalidad del oficio 351-A- DGPA-206 impugnado.
- 55. SEXTO.—**Estudio de fondo.** En primer lugar, esta Primera Sala estima necesario precisar que no serán materia de estudio los conceptos de invalidez segundo y tercero, toda vez que se dirigen a controvertir la omisión de entrega de recursos atribuida al Poder Ejecutivo Local; sin embargo, como ya quedó relatado, la demanda de controversia constitucional se desechó respecto de dicha omisión.
- 56. Ahora bien, respecto al oficio 351-A-DGPA-206 que es materia del fondo del asunto cabe resaltar que en él la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio respuesta a la solicitud formulada por el Municipio actor para que ante la falta de entrega de las aportaciones federales relativas al FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), del ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por parte del Estado de Veracruz, dicha Secretaría afectará las participaciones federales de la entidad federativa a fin de cubrir los montos adeudados al municipio, de conformidad con los artículos 6, 20 y 21 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- 57. La respuesta de la Secretaría fue en el sentido que los recursos solicitados, al tener el carácter de aportaciones federales, distintos de las participaciones federales, no se encontraban dentro de los supuestos contemplados en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual prevé que en caso «de» que los Estados incumplan con la ministración de las participaciones a los municipios, la Federación hará entrega directa de los recursos descontando la participación del monto que corresponda al Estado.
- 58. En contra de tal respuesta, el Municipio actor aduce que de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituye la instancia a la cual pueden acudir los Municipios en caso de incumplimiento por parte de los Gobiernos Estatales en la ministración de los recursos.



- 59. Refiere que la circunstancia de que en dicha ley no se prevea expresamente que en caso de incumplimiento en la entrega de aportaciones federales por parte de los Gobiernos Estatales y los Municipios puedan solicitar su entrega directa a la Secretaría de Hacienda, no debe ser un impedimento para tal proceder.
- 60. Sostiene que dado que las aportaciones federales son recursos que forman parte de la hacienda municipal, la Secretaría debe aplicar, por analogía lo dispuesto en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y afectar las participaciones federales del Estado de Veracruz para entregarle directamente las aportaciones federales que el gobierno de dicha entidad federativa ha omitido ministrar.
- 61. Por ende, argumenta que al no haber procedido de tal modo, se transgreden los principios de integridad de los recursos municipales y de ejercicio directo de dichos recursos previstos en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo que lo conducente es declarar la invalidez del oficio impugnado, dado que afecta la competencia del Municipio, al no poder recibir los recursos que le corresponden y limita la instancia a que se puede acudir a reclamar tal cuestión.
- 62. Ahora bien, a efecto de estar en aptitud de resolver sobre los argumentos de invalidez planteados, es necesario analizar el marco constitucional del cual deriva el sistema de coordinación fiscal, así como la naturaleza y régimen de las aportaciones federales.
- I. Consideraciones previas sobre el sistema de coordinación fiscal y la naturaleza de las aportaciones federales y los principios constitucionales que le son aplicables.
- 63. Los artículos 25 y 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, en esencia, la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, entre otras acciones.¹⁵

¹⁵ Véase la controversia constitucional **70/2008**, resulta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dos de diciembre de dos mil ocho.



- 64. Asimismo, se establece la responsabilidad del Estado de organizar y conducir el desarrollo nacional, mediante el establecimiento de un sistema de planeación democrática que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.
- 65. Es importante precisar que estos preceptos constitucionales establecen un sistema de planeación centralizada, ya que los programas de la administración pública federal se deben sujetar obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo, el cual es un documento en el que se plasman las acciones de gobierno, mediante la fijación de objetivos nacionales para la regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural del país, a partir de los recursos disponibles.
- 66. Para la ejecución de los programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, resulta de vital importancia que dichos programas cuenten con la asignación de recursos, que se contendrá en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es el instrumento jurídico que contiene el catálogo y programación de las cantidades necesarias para cubrir los gastos públicos.
- 67. La elaboración del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo Federal y de conformidad con el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobarlo anualmente, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo.
- 68. Ahora bien, para delimitar la materia de estudio necesaria para la resolución del presente asunto, cabe señalar que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se contienen, entre otros gastos y erogaciones a cargo del Gobierno Federal, las denominadas aportaciones federales. Así, los Presupuestos de Egresos de la Federación establecen en el Ramo General 33 las "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios"; sin embargo, únicamente se contienen los montos de los recursos que por dicho concepto aprueba la Cámara de Diputados para los ejercicios fiscales correspondientes, por lo que resulta necesario acudir al ordenamiento legal en el que se establezca la forma de distribución, entrega, ejercicio y aplicación de los recursos citados.



- 69. Ello es así, en virtud de que el desenvolvimiento de estos conceptos queda a la competencia de las leyes secundarias de la Constitución Federal, puesto que esta únicamente contiene un marco de tipo general y fundamental el cual debe ser desarrollado en normas jurídicas ulteriores.
- 70. Así, en términos de lo resuelto en la controversia constitucional **13/2008**, el Congreso de la Unión de conformidad con sus facultades establecidas en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, expidió en mil novecientos setenta y ocho la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tiene por objeto: a) coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y la Ciudad de México; b) establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; c) distribuir entre ellos dichas participaciones; d) fijar reglas de colaboración administrativas entre las diversas autoridades fiscales; y, e) constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.¹⁶
- 71. El régimen legal de las aportaciones federales está previsto en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual debe ser observado por la Cámara de Diputados al aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y por la Federación, los Estados y los Municipios al distribuir los fondos y realizar la administración y control de su ejercicio.
- 72. Cabe destacar que en la referida ley, hasta antes de su reforma de mil novecientos noventa y ocho, no se establecía un capítulo expreso para regular el, en ese entonces, Ramo 26 relativo a las aportaciones federales, 17 sino que

¹⁶ "Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. ..."

¹⁷ Originalmente estos recursos –aportaciones federales– provenían de la partida federal autorizada para los poderes, dependencias y entidades de la Federación, es decir, se trataban de recursos federales, los cuales se destinaban para los Estados y Municipios. Dicha partida fue creada para coadyuvar con estos entes de gobierno en el apoyo de actividades específicas. Para lo anterior, las autoridades federales, mediante convenios de desarrollo social celebrados con los Ejecutivos



fue hasta el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, en el que se adicionó el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y siete, cuando se institucionalizaron estos recursos, que se contemplan ahora en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. ¹⁸

73. Actualmente, el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece los ocho fondos de aportaciones federales, que tienen como característica pri-

Locales, determinaban el monto, forma y tiempo en que deberían ser ejercidas las aportaciones federales y, en caso de incumplimiento, podía suspenderse su entrega e inclusive solicitar la devolución de los citados recursos, cuya distribución se regulaba anteriormente en el Ramo 26 del Presupuesto de Egresos.

18 La exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal de diez de noviembre de mil novecientos noventa y siete, para la institucionalización del fondo de aportaciones federales, es del tenor siguiente: "La iniciativa de reformas y adiciones que someto a la consideración de esa Soberanía, tiene por objeto principal coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas locales e inclusive municipales en dos ámbitos: el presupuestario a través de la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas; y en el tributario mediante la asignación a los Municipios del 50% de la recaudación que se obtenga a partir del 1o. de enero de 1998, respecto de las personas ahora ubicadas en la economía informal, que se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes. Ante la insuficiencia de recursos tributarios para las entidades federativas y sus Municipios, los presupuestos de egresos federales aprobados por esa H. Cámara de Diputados en los últimos lustros han planteado programas de apoyo federal a la satisfacción de las necesidades más sentidas de la población, principalmente la educación básica, la atención a la salud y el desarrollo de la infraestructura básica municipal. Con esta primera parte de la iniciativa, se propone a esa Soberanía institucionalizar el apoyo que la Federación ofrece como complemento a los recursos que a las entidades federativas y a los Municipios les corresponden como participación en la recaudación federal. Así pues, en adición y con independencia al referido concepto de recaudación federal participable, se propone dar permanencia a los recursos que la Federación aporta para el mejor desarrollo de las actividades que se han descentralizado a las entidades en los últimos años. Con tal motivo, propongo la adición a la Ley de Coordinación Fiscal de un nuevo capítulo el V. que se denomine 'De los Fondos de Aportaciones Federales' destinados específicamente a coadyuvar a las siguientes actividades de las entidades federativas y, en su caso, de los Municipios: 1.-La Educación Básica; 2.-Los Servicios de Salud; y 3.-La Infraestructura Social Municipal. Tales fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de merecer la aprobación del H. Congreso de la Unión, en los términos dispuestos en el capítulo que los contiene y, en caso de requerirse en el futuro para proveer a su exacta observancia, en los reglamentos específicos que de él emanen. La iniciativa que someto a la consideración de esa Soberanía, introduce al régimen jurídico de aportaciones federales, las erogaciones destinadas al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, que han venido siendo reguladas por el Presupuesto de Egresos de la Federación, como parte de los recursos del Ramo 26, 'Superación de la Pobreza'.—Cabe señalar que estas aportaciones son independientes y adicionales a las participaciones de los Estados y Municipios en la recaudación federal participable, ya que constituyen recursos federales diferentes."



mordial la de ser recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y, en la mayoría de los casos, por mediación de éstos, a los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportaciones se establecen en la ley.

74. Previo a la reforma mencionada, la Ley de Coordinación Fiscal regulaba de manera específica la figura de participaciones federales. Sin embargo, ante la institucionalización de las aportaciones federales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado las similitudes y diferencias entre estos dos recursos, así como los principios constitucionales que les aplican.

75. El Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre las entidades federativas y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del constituyente –fundamentalmente a partir de las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve—, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.¹⁹

76. Mientras las participaciones federales tienen un componente esencialmente resarcitorio, en tanto que su finalidad es compensar la pérdida que sufren los Estados y Municipios por la renuncia a su potestad tributaria originaria respecto de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la federación; las aportaciones federales tienen como finalidad un efecto esencialmente redistributivo, que pretende apoyar el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en aquellos Estados y Municipios más débiles económicamente para impulsar su desarrollo.

77. Ahora, tanto las participaciones como las aportaciones federales se consideran parte de la hacienda pública municipal, pero las aportaciones, a

¹⁹ Resulta ilustrativo el criterio contenido en la tesis 1a. CXI/2010, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.



diferencia de las participaciones, no forman parte del régimen de libre administración hacendaria regulado en el artículo 115 de la Constitución Federal, esto es, el Municipio no puede decidir libremente el destino de los recursos ni puede reconducir este gasto a rubros diferentes de los previstos por la Ley de Coordinación Fiscal.²⁰

78. No obstante, si bien las aportaciones federales no están sujetas al régimen de libre administración hacendaria y son recursos de origen federal regulados por la Constitución y la Ley de Coordinación Fiscal, ello no implica que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, pues se debe atender a su régimen legal.

79. En efecto, si bien es cierto que estos recursos están preetiquetados en cuanto a los rubros en los que se pueden gastar y, por lo tanto, no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto so pena de incurrir en responsabilidad de diverso tipo, también lo es que no lo están respecto a su destino específico; esto es, se trata de una preetiquetación temática dentro de la cual los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, es decir, a través de la revisión de la cuenta pública respectiva y de la fiscalización que realizarán los Órganos Legislativos Locales y Federal según corresponda.

80. Asimismo, en términos del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, dichas aportaciones:²¹

²⁰ Véase el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

²¹ "Artículo 49. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los fondos a que se refiere este capítulo reciban las entidades y, en su caso, los Municipios las Alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de esta ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45, 47, así como lo dispuesto en el presente artículo de esta ley.



- a) Son inembargables, además de que no pueden ser gravadas u ofrecidas en garantía o destinarse a mecanismos de fuentes de pago, salvo por lo dispuesto por los artículos 50, 51 y 52 de la ley; asimismo, ni las aportaciones ni sus accesorios pueden destinarse a fines distintos de los regulados por la ley.
- b) Deben ser ejercidas y administradas por los Estados y, en su caso, por los Municipios, conforme a sus propias leyes.

[&]quot;Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México que las reciban, conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal, salvo en el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, en el cual se observará lo dispuesto en el artículo 26 de esta ley. En todos los casos deberán registrarlas como ingresos que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior.

[&]quot;Para efectos del entero de los fondos de aportaciones a que se refiere el artículo 25 de esta ley, salvo por lo dispuesto en el artículo 52 de este capítulo, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de la misma.

[&]quot;El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

[&]quot;I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

[&]quot;II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los Gobiernos Locales.

[&]quot;La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos fondos;

[&]quot;III. La fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los fondos a que se refiere el presente capítulo corresponde a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

[&]quot;IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la cuenta pública federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

[&]quot;Para efectos de la fiscalización a que se refiere el párrafo anterior y con el objeto de fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, se transferirá a ésta el 0.1 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el presupuesto de egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

[&]quot;La Secretaría deducirá el monto correspondiente de los fondos antes referidos, y lo transferirá a la Auditoría Superior de la Federación a más tardar el último día hábil del mes de junio de cada ejercicio fiscal:



- c) Deben ser registradas como ingresos propios destinados a los fines especificados por la ley para cada fondo.
- d) La entidad que los ejerza, en este caso el Municipio, es el responsable de dicho gasto, pues debe controlarlos a través de su órgano de control interno, y rendir cuentas a través de la fiscalización de su cuenta pública que realizará la Legislatura Local respectiva, además de la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación; sin embargo, la propia ley expresamente señala que la supervisión no implica limitación en la administración ni en el ejercicio de los fondos.
- e) El ejercicio de los recursos está sujeto a la evaluación del desempeño en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y,

"Para efectos de la evaluación a que se refiere el párrafo anterior, se transferirá hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el presupuesto de egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, al mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"En el caso de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, las autoridades de control interno de los Gobiernos Federal y de las entidades federativas supervisarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, el proceso de integración y pago de la nómina del personal educativo. Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará la aplicación de dichos recursos.

"Cuando las autoridades de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los fondos no han sido aplicados a los fines que por cada fondo se señale en la ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en forma inmediata.

"Por su parte, cuando la entidad de fiscalización del Poder Legislativo Local, detecte que los recursos de los fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta ley, deberá hacerlo del concimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

"Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los fondos a que se refiere este capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales, en los términos de las leyes federales aplicables."

[&]quot;V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurran recursos de las entidades federativas, Municipios o Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.



además, la ley prevé diversos pasos para que en caso de que los recursos no se destinen a los fines ahí previstos se finquen responsabilidades administrativas, civiles y penales correspondientes.

81. En orden a lo antes expuesto, la decisión de la determinación de los montos y objetos en los que se debe gastar el recurso constituye un acto del Gobierno Local que la asuma, en el caso, del gobierno municipal, pues es una decisión atinente a la administración de su hacienda pública al ingresar las aportaciones federales a la misma por disposición legal.

82. Al ser las aportaciones federales transferencias de recursos de la Federación que ingresan a la hacienda pública municipal, es al Ayuntamiento a quien le corresponde tomar las decisiones de su ejecución y no a una entidad extraña a éste, de conformidad con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula el **principio** de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran a la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que integran la hacienda municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.²²

83. Así entonces, no es obstáculo para la aplicación del principio de ejercicio directo, que los recursos no estén sujetos al régimen de libre administración hacendaria, tal como sucede con las aportaciones federales que están preetiquetadas en cuanto a su destino, pues conforme al aludido principio de ejercicio

²² Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinticuatro. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia 12/2005, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXI, marzo de 2005, página 814.



directo, al formar parte dichos recursos de la hacienda pública municipal, su administración y ejercicio se debe realizar directamente por el Ayuntamiento o por quien éste autorice, mientras que la preetiquetación sólo implica que dichos recursos no puedan ser reconducidos a otro tipo de gasto so pena de incurrir en responsabilidades de diverso tipo.

- 84. También esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido respecto de las aportaciones federales que las mismas se encuentran protegidas por el **principio de integridad de los recursos municipales.**
- 85. Al resolver la controversia constitucional **5/2004**, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

II. Estudio del concepto de invalidez.

- 86. Resulta esencialmente **fundado** el primer concepto de invalidez, al ser incorrecta la decisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contenida en el oficio impugnado de negar la petición del Municipio actor para afectar las participaciones del Estado de Veracruz y hacer la entrega directa de las aportaciones federales y los intereses correspondientes al FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), del año dos mil dieciséis, bajo la argumentación de que la hipótesis contemplada en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal no aplicaba a las aportaciones federales por ser recursos distintos de las participaciones federales.
- 87. Ello es así, porque a las aportaciones federales, al tratarse de recursos que forman parte de la hacienda municipal, les es aplicable, por analogía, lo dispuesto en el artículo referido, además de que la Secretaría de Hacienda y



Crédito Público debe realizar la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales que prevén que los Municipios cuenten con una hacienda autónoma.

88. Por lo tanto, dicha Secretaría, al rechazar la solicitud del Municipio relativa a afectar las participaciones federales del Estado de Veracruz conforme lo marca la Ley de Coordinación Fiscal, impidió que el Municipio recibiera los recursos que le corresponden, además de que limitó la instancia a la que se puede acudir a reclamar la omisión de las entregas de las aportaciones federales.

89. Para clarificar tal decisión, en primer lugar conviene tener presente que la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 33, apartado A, fracción I,²³ que las aportaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social estarán dirigidas exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social; en específico, el FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), se destinará para agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.

90. De lo anterior se advierte que el destino de los recursos del FISMDF (Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), están estrechamente vinculados con las competencias que se le otorgan a los Municipios por el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal. Además, de que al ser una aportación federal, dichos recursos deben

²³ "Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros: I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social."



gozar de la protección constitucional propia de los recursos pertenecientes a la hacienda municipal.

- 91. En ese sentido, tal como fue desarrollado en el apartado anterior, la Constitución Federal establece diversas prerrogativas a favor del Municipio respecto de las aportaciones federales, tales como el principio de integridad de los recursos municipales y el principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento. Para el caso en concreto, conviene resaltar que dichos principios implican que a los Municipios no solo se les han atribuido en exclusividad una serie de competencias, sino que se ha garantizado que los mismos gozarán de los recursos económicos para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, además de asegurar la recepción puntual y efectiva de esas aportaciones.
- 92. Esta Primera Sala estima que la protección constitucional que otorga el artículo 115 de la Ley Fundamental, se debe traducir, como consecuencia de la fuerza normativa de la Constitución Federal, en la existencia de mecanismos legales para garantizar dichas transferencias, mismos que deben estar regulados a través de un sistema claro y eficaz; lo contrario implicaría que los Municipios quedaran indefensos ante las retenciones que las entidades federativas llegaran a hacer de esos recursos, por lo que la eficacia de los principios constitucionales referidos se vería fuertemente comprometida.
- 93. En el diseño de este sistema, permitir que los Estados no transfirieran de forma puntual los recursos pertenecientes a la hacienda municipal, como por ejemplo las aportaciones federales, sin dotar a los Municipios de medios legales eficaces para la defensa de dichos recursos, sería, en la práctica, tanto como privar a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales, y tal situación sería obviamente de imposible inserción en el esquema normativo plasmado en el artículo 115 de la Constitución Federal. Es más, puede decirse que no hay verdadero cumplimiento de la obligación de transferir ciertos recursos a los Municipios hasta que estos reciben las cantidades que les correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes cuando se ha producido una retención indebida.
- 94. Al respecto, se destaca que el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las



Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora debitoria está obligado a pagar intereses.²⁴ Además, este Alto Tribunal ha entendido que la protección que la Constitución ofrece a las participaciones, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.²⁵

95. Una vez precisada la obligación de los Estados de entregar en forma puntual e íntegra los recursos que corresponden a los Municipios por concepto de aportaciones federales, la cual en sí misma lleva inmersa la exigencia del establecimiento de mecanismos legales eficaces que permitan al Municipio defender la entrega de dichos recursos; conviene abordar ahora el procedimiento que los Municipios tienen a su disposición para combatir el incumplimiento de la obligación de las entidades federativas.

96. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, al resolver el recurso de reclamación **151/2019-CA**,²⁶ entre otros puntos, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la autoridad a la cual deben acudir los Municipios, a fin de que puedan reclamar el incumplimiento por parte de las entidades federativas, de entregar oportunamente las aportaciones federales a las que tienen derecho.

97. Al respecto, en dicho precedente se estableció que el artículo 60., párrafo segundo,²⁷ de la Ley de Coordinación Fiscal señala que la Federación entregará

²⁴ Véase el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

²⁵ Véase el criterio contenido en la tesis 1a. CCXXII/2013 (10a.), de rubro: "APORTACIONES FEDE-RALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES.". Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 620.

²⁶ Resuelto por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

^{27 &}quot;Artículo 6. ...

[&]quot;La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a



las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas; siendo que el retraso produce el pago de intereses y, en caso de incumplimiento por parte de los Estados, la Federación hará entrega directa a los Municipios, para lo cual descontará la participación del monto correspondiente al Estado.

- 98. Como se advierte, la Federación al ser la que entrega los recursos federales a las entidades federativas, a fin de que éstas los entreguen por su conducto a los Municipios, según corresponda, funge como un órgano de control respecto de la adecuada administración y destino de los recursos que corresponden a las entidades federativas y a los Municipios.
- 99. Esa atribución, continúa el precedente, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 80. de la Ley de Coordinación Fiscal,²⁸ ya que dicha dependencia debe informar sobre el comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.
- 100. Asimismo, con fundamento en el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Hacienda está facultada para disminuir las participaciones de las entidades federativas cuando éstas violen lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX, o 118, fracción I, de la Constitución Federal, o falte al cumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ese caso la mencionada dependencia debe oír a la entidad y atender el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, de tal manera que cuando la disminución de participaciones suceda, la Secretaría debe comunicar la resolución a la entidad respectiva, en la cual señalará la violación cometida.
- 101. Un elemento adicional para evidenciar la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del control sobre el destino de las partici-

plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales ..."

²⁸ "Artículo 8o. Para los efectos de las participaciones a que esta ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

[&]quot;La Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas."



paciones, es la posibilidad de esa dependencia para vigilar, por conducto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la determinación, liquidación y pago de dichos recursos a los Municipios.²⁹ En ese mismo sentido, el Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establece la facultad de la citada comisión para tomar las medidas necesarias para el ejercicio de la mencionada facultad.³⁰

102. Así, si los Municipios se consideran afectados por la falta de entrega de los recursos por parte de los Estados, pueden hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta requiera a la entidad federativa. En caso de que la dependencia considere injustificada la retención de pago, puede entregar directamente los recursos a los Municipios y, en su caso, descontar de la próxima ministración a los Estados, respecto de aquéllos dejados de entregar, para ser proporcionados a los Municipios.

103. Finalmente, el precedente en mención concluye que, al respecto, válidamente se puede determinar que la Ley de Coordinación Fiscal establece la autoridad a la cual deben acudir los Municipios, a fin de que puedan reclamar el incumplimiento por parte de las entidades federativas, de entregar oportunamente tanto las participaciones como las **aportaciones federales** a las que tienen derecho.

104. Del precedente analizado se puede derivar, para el estudio del presente caso, que la Federación funge, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano de control respecto de la adecuada administración de los recursos federales que corresponden a los Municipios. De esta manera, ante el incumplimiento de los Estados de entregar dichos recursos a

²⁹ "Artículo 21. Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales: ...

[&]quot;IV. Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades ..."

³⁰ Reglamento Interior de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

[&]quot;Artículo 23. La Comisión Permanente tendrá en sus atribuciones: ...

[&]quot;V. Tomar las medidas necesarias para el ejercicio de la facultad de vigilancia en la creación, incremento y distribución de los fondos de participaciones, y sobre el pago que cada una de las entidades efectúe a sus correspondientes Municipios ..."



los Municipios, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 60. establece que estos últimos pueden acudir a la Federación (a través de dicha Secretaría) para que, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se haga la entrega directa a los Municipios de los recursos retenidos, descontándolos del monto que corresponda al Estado. Este mecanismo es aplicable tanto para las participaciones, como para las aportaciones federales.

105. En ese tenor, se considera que si bien, el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal sólo hace referencia a las participaciones federales, el mecanismo que se establece ahí para los casos de incumplimiento por parte del Estado de entregar a los Municipios esos recursos federales, también se debe entender que aplica a las aportaciones federales. Ello, por dos razones principales.

106. La primera razón atiende a que tanto las participaciones como las aportaciones federales gozan de la protección que ofrece la Constitución Federal a los recursos que integran la hacienda municipal, por lo que el Municipio tiene la prerrogativa de contar con un mecanismo para defender ambos recursos, toda vez que respecto a ellos tiene derecho a su recepción puntual y efectiva. Esta interpretación abona al fortalecimiento que se ha venido construyendo, tanto constitucional como judicialmente, sobre la autonomía municipal; el cual ha desembocado en la consolidación de las garantías procesales y orgánico–institucionales que permite que los Municipios puedan combatir cualquier exceso a manos de los otros niveles de gobierno.

107. La segunda razón deriva de una interpretación armónica e histórica de los artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, pues se debe entender que el artículo 6o. se encuentra inserto en la lógica de la Federación como órgano de control y vigilancia en la distribución, precisamente, de los recursos federales, y establece un mecanismo genérico para que los Municipios puedan acudir en defensa de los recursos federales que les corresponden; y si sólo hace referencia expresa a las participaciones es porque, como quedó relatado en el apartado anterior, las aportaciones federales fueron institucionalizadas posteriormente;³¹

³¹ Como se mencionó, las aportaciones se institucionalizaron con la reforma de mil novecientos noventa y siete, mientras que el mecanismo que establece el artículo 6o. de la ley referida se encuentra vigente desde mil novecientos ochenta y tres.



sin embargo, la premisa básica de la que parte dicho mecanismo de defensa a favor de los Municipios, esto es, la Federación como órgano vigilante de la correcta distribución de los recursos federales, es aplicable tanto para las participaciones como a las aportaciones, por lo que dicho mecanismo debe aplicar por igual.

108. Es importante precisar que las aportaciones federales están sujetas a la regulación del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal; mientras que sólo les es aplicable, de forma excepcional, el mecanismo de defensa para exigir el pago de los recursos que le corresponden, regulado en el artículo 6, segundo párrafo, de la citada ley, pues como quedó expuesto, no sería aceptable limitar este mecanismo en atención a la diferencia de la naturaleza entre participaciones y aportaciones, toda vez que el mismo se implementó siguiendo una lógica de vigilancia y protección de los recursos federales y no en atención a la naturaleza de éstos.

109. Por lo tanto, si en el oficio impugnado, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinó que no procedía el mecanismo establecido en el artículo 6o. «de» la Ley de Coordinación Fiscal a efecto de que el Municipio reclamara la entrega de las aportaciones federales a las que tiene derecho, bajo la consideración de que los recursos de mérito eran distintos a las participaciones federales, ello resulta violatorio del artículo 115 de la Constitución Federal, por lo que lo conducente es declarar su invalidez.

110. Con similares consideraciones esta Primera Sala resolvió la controversia constitucional **179/2020.**³²

111. Sobre este último punto y dando respuesta a lo argumentado por el Poder Ejecutivo Federal, debe decirse que si bien el referido precedente no cuenta con una votación de por lo menos ocho votos y, por lo tanto, no resulta vinculante en términos del artículo 43 de la ley reglamentaria de la materia,³³ lo

³² Resuelta por esta Primera Sala por unanimidad de cinco votos en sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

³³ "ARTÍCULO 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito tribunales militares,



cierto es que tampoco existe un precedente obligatorio en sentido contrario que vincule a esta Sala a abandonar el criterio ahí sostenido.

- 112. Igualmente, debe decirse que con las consideraciones expuestas anteriormente quedan contestados los argumentos formulados por dicha parte, en los cuales se sostuvo lo siguiente: a) la Ley de Coordinación Fiscal no prevé expresamente la posibilidad de que ante la falta de ministración de aportaciones federales a los Municipios, la Federación pueda efectuar directamente dicha entrega; b) las aportaciones federales no se encuentran protegidas por la Constitución Federal; y c) las aportaciones federales tienen un destino específico, por lo que respecto de ellas no opera la autonomía municipal, ni la libertad hacendaría de los Municipios.
- 113. Ello porque, ya se han precisado las dos razones que justifican la aplicación del artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal para el caso de falta de ministración de aportaciones federales. Además, si bien al tratarse de recursos preetiquetados de forma temática no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo cierto es que al formar parte de la hacienda municipal sí les resultan aplicables los principios de ejercicio directo por parte de los Ayuntamientos y **de integridad de los recursos municipales**, por lo que gozan de protección constitucional.
- 114. Por todo lo expuesto, se reitera que lo conducente es declarar la invalidez del oficio impugnado.
- 115. SÉPTIMO.—**Efectos.** Esta Primera Sala determina, con fundamento en los artículos 41, fracción IV y 45 de la ley reglamentaria de la materia,³⁴ que los

agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales."

³⁴ "ARTÍCULO 41. Las sentencias deberán contener: ...

[&]quot;IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

[&]quot;ARTÍCULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



efectos de la presente sentencia se traducen en la invalidez del oficio impugnado número 351-A-DGPA-206 de doce de octubre de dos mil veinte.

116. Asimismo, la autoridad demandada emitirá un nuevo oficio en el que, acatando los lineamientos de la presente sentencia, proceda a decidir lo que corresponda sobre la petición realizada por el Municipio actor.

Para ello se concede un plazo de noventa días contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo. El demandado deberá hacer del conocimiento de este Alto Tribunal, el oficio que se emita en acatamiento de la presente ejecutoria.³⁵

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

RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del oficio impugnado número 351-A-DGPA-206 de doce de octubre de dos mil veinte, de conformidad con lo expuesto en el considerando sexto de esta sentencia y para los efectos precisados en el considerando séptimo de la misma.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

³⁵ Similares efectos se determinaron en la controversia constitucional 179/2020, resuelta por la Primera Sala, unanimidad de cinco votos en sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

Tercera Parte SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1)

Sección Primera JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

INVALIDEZ Y RIESGO DEL TRABAJO. EL PÁRRAFO TERCERO DEL 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 DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, INFRINGE EL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL, AL NO PERMITIR SU COMPATIBILIDAD.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4196/2021. JULIETA LETICIA RAMÍREZ SANDOVAL. 11 DE MAYO DE 2022. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y PRESIDENTA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. AUSENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MONTSERRAT TORRES CONTRERAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Esta Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	11
II.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno.	12
III.	LEGITIMACIÓN	La parte recurrente cuenta con legitimación.	12
IV.	ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO	El recurso es procedente.	12

		L
	-	

V.	ESTUDIO DE FONDO	Determinar la constitucionalidad del artículo 12, fracción III, párrafo tercero, 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.	16
VI.	DECISIÓN	En la materia de la revisión competencia de esta Segunda Sala, se revoca la sentencia recurrida.	36

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a once de mayo de dos mil veintidós.

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 4196/2021, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión de seis de agosto de dos mil veintiuno por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, en el juicio de amparo directo 69/2021.

El problema que esta Segunda Sala debe resolver consiste en determinar la constitucionalidad del artículo 12, fracción III, párrafo tercero,¹ 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.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE:

1. **Juicio administrativo.** El 6 de junio de 2019,² Julieta Leticia Ramírez Sandoval, solicitó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.) lo que sigue:

¹ En la porción normativa: "... Fuera de los supuestos antes enunciados no se puede ser beneficiario de más de una pensión."

² Seis de junio de dos mil diecinueve.



- "... A. El pago íntegro de las pensiones por invalidez³ y por incapacidad parcial permanente, esta última concedida el 14 de noviembre de 2007 con motivo de un riesgo del trabajo, ambas otorgadas por parte de ese organismo.
- "B. En consecuencia de lo anterior, el pago de las diferencias del monto total de las pensiones referidas desde que fueron otorgadas, es decir, el pago retroactivo que corresponda a cada una de ellas, con sus respectivos incrementos y beneficios de las mismas acorde a la Ley del ISSSTE y los ordenamientos que de ella se derivan aplicables al caso concreto ..."
- 2. Ante el silencio de la autoridad, Julieta Leticia Ramírez Sandoval, demandó la nulidad de la resolución negativa ficta recaída al escrito presentado el 6 de junio de 2019. La demanda se turnó a la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Estado de Chihuahua, la que se registró con el expediente 2200/19-04-01-8, y mediante sentencia de cinco de noviembre de dos mil veinte, reconoció la validez de la resolución impugnada, al considerar que la pensión por incapacidad parcial permanente y la de invalidez son incompatibles, porque independientemente de la causa que les da origen, se otorgan por la incapacidad del trabajador para el desempeño de su cargo o empleo, ya que la primera deriva de un riesgo o accidente de trabajo, mientras que la segunda se otorga a los trabajadores que cuentan con inhabilitación física o mental provocada por causas ajenas al desempeño de su empleo; por lo que, 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 del I.S.S.S.T.E., no prevé la compatibilidad entre dichas pensiones.
- 3. **Demanda de amparo.** Insatisfecha, la parte actora promovió el juicio de amparo directo 69/2021, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y en su concepto de violación esencialmente controvirtió los siguientes aspectos:
- Único. Señala que contrario a lo considerado por la Sala, la aplicación del artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que expi-

³ La cual le fue otorgada el dieciséis de septiembre de dos mil trece.

⁴ Seis de junio de dos mil diecinueve.

⁵ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



de la Ley del I.S.S.S.T.E., ⁶ viola el derecho de seguridad social y el principio de previsión social, ya que se debe tomar en cuenta que es compatible el derecho pensionario por riesgo del trabajo y el derecho a obtener una pensión por invalidez, al tener orígenes distintos, cubrir riesgos diferentes y tener autonomía financiera, dado que no generan cargas económicas ni disparidad en el reparto de los beneficios para los derechohabientes, en términos de la Ley del I.S.S.S.T.E., abrogada, la cual es la aplicable en el caso, al haber surgido los beneficios pensionarios bajo el amparo y cotización de esa normativa.

- Añade que la responsable pierde de vista que el artículo 27 de la mencionada ley abrogada, establece que el seguro de riesgo del trabajo cuenta con autonomía financiera, al contar con un apartado especial para determinar las aportaciones que deberán efectuarse para tal fin, de modo que el resto de las pensiones se sitúan en un diferente apartado financiero al de riesgos del trabajo.
- Menciona que si las pensiones tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y tienen autonomía financiera diversa, entonces fue incorrecto que la Sala haya declarado la validez de la resolución impugnada, ya que conforme a lo establecido en la Ley del I.S.S.S.T.E.⁸ abrogada, la pensión por riesgo del trabajo es cubierta por las aportaciones efectuadas por las dependencias, y la pensión por invalidez deriva de las cuotas que el trabajador aportó como por la entidad empleadora, de ahí que las cuotas se destinan a fondos distintos al igual que se ha determinado en las pensiones de viudez y jubilación.
- Señala que el numeral 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que expide la Ley del I.S.S.S.T.E., es contrario al artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, por transgredir el derecho a la seguridad social y el principio de previsión social, siendo que impide la compatibilidad del derecho pensionario por riesgo del trabajo y el derecho a obtener una pensión por invalidez; aunado a que el precepto impugnado es de similar redacción que el diverso numeral 51 de la mencionada Ley del

⁶ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

⁷ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

⁸ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

⁹ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



I.S.S.S.T.E.¹⁰ abrogada, el cual fue declarado inconstitucional por este Alto Tribunal, en la jurisprudencia 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)."¹¹

• Refiere que el artículo cuestionado también fue declarado inconstitucional, ya que restringe el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y la de jubilación en forma conjunta cuando la suma de ambas rebase los diez salarios mínimos, acorde con la jurisprudencia de esta Segunda Sala 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.", 12 por lo que, si la Sala responsable al dictar sentencia se

1º Texto: "Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del

¹⁰ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

¹¹ Texto: El citado precepto constitucional no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorque tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a sus familias ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida. De ahí que el artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebase 10 veces el salario mínimo previsto como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de la propia ley, transgrede los principios de seguridad y previsión social citados, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge por la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador o trabajadora; 2. Cubren riesgos diferentes, dado que la pensión por viudez protege la seguridad y bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador o trabajadora y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se origina con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.". (Jurisprudencia 2a./J. 97/2012 [10a.], publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XII, de septiembre de dos mil doce, Tomo 2, página quinientos cincuenta y tres, registro digital: 2001660).



apoyó en un precepto declarado inconstitucional en la referida jurisprudencia 2a./J. 128/2019 (10a.), tal resolución reclamada infringe los derechos de legalidad y seguridad jurídica.

- Menciona que tanto las pensiones de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, de cesantía por edad avanzada e invalidez, forman parte del mismo grupo de pensiones, siendo que su obtención se apoya en los años de servicio cotizados, aunado a que forman parte del "Seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global", aunado a que el sustento financiero tiene la misma fuente.
- Manifiesta que las pensiones de invalidez y la de riesgo del trabajo cubren riesgos distintos, siendo que la primera cubre la contingencia relativa a la imposibilidad temporal o definitiva del empleado para procurarse mediante un trabajo una remuneración superior al cincuenta por ciento de la habitual percibida, cuando esa imposibilidad deriva de una enfermedad o accidente no profesional y que se hayan cubierto las cuotas respectivas; mientras que la segunda ampara las contingencias relativas a los accidentes y enfermedades sufridos por los

Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que 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 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebase el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.". (Jurisprudencia 2a./J. 128/2019 [10a.], publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 70, de septiembre de dos mil diecinueve, Tomo I, página doscientos cincuenta y nueve, registro digital: 2020634).



empleados con motivo del trabajo mediante el otorgamiento de prestaciones en especie y en dinero graduadas en función del tipo de consecuencia producida en el asegurado.

- Apunta que ambas pensiones tienen autonomía financiera ya que la de invalidez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador mediante las cuotas de la dependencia empleadora cuando menos durante quince años; y la de riesgo del trabajo se origina en la obligación de la dependencia de realizar la aportación para cubrir el seguro de riesgo del trabajo, de modo que ambas pensiones no son una concesión gratuita o generosa, ni vulneran las cargas económicas del instituto.
- Aduce que no existe justificación constitucional para que una persona que disfruta de una pensión por riesgo del trabajo no pueda gozar de una por invalidez y viceversa, por lo que es evidente la violación cometida por la Sala responsable al no advertir la inconstitucionalidad del artículo impugnado, al prever la incompatibilidad de dichas pensiones.
- Aduce que en el amparo en revisión 712/2018, esta Segunda Sala determinó que la aplicación del artículo 12, fracción III, párrafo tercero, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que expide la Ley del I.S.S.S.T.E., ¹³ al suprimir el derecho al goce de una pensión de invalidez y otra de riesgos del trabajo de manera simultánea, contraviene el derecho de seguridad social y el principio de previsión social, al no permitir la compatibilidad de una pensión por invalidez, cuando se está disfrutando de una por riesgo del trabajo.
- 4. **Sentencia del juicio de amparo.** Por su parte, <u>el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, negó el amparo</u>, al considerar lo siguiente:

"Estimó que contrariamente a lo aducido por la quejosa, el precepto impugnado no infringe el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Consti-

¹³ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



tución Federal, ya que si bien las pensiones constituyen uno de los mecanismos que integran el sistema de previsión social, lo cierto es que éstas no se acotan al trabajador que presta sus servicios al Estado, dado que el producto de su trabajo no se limita a la satisfacción de necesidades personales, sino que también se relaciona con el mejoramiento de la calidad de vida de su familia; de ahí que la compatibilidad de las pensiones no sólo sea legal, sino que forma parte del mandato constitucional asociado al principio de previsión social.

"Agregó que en términos de los artículos 12 y 23 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que expide la Ley del I.S.S.S.T.E., ¹⁴ la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios únicamente es compatible con el disfrute de: 1) una pensión por viudez o concubinato derivada de los derechos del trabajador pensionado; y 2) de una pensión por riesgo del trabajo.

"Además, consideró que por disposición del artículo impugnado, fuera de esos supuestos de compatibilidad, no se puede ser beneficiario de más de una pensión, como ejemplo señaló que quien goce de una pensión de retiro por edad y tiempo de servicios no puede ser beneficiario de otra más; prohibición que trae consigo la incompatibilidad entre una pensión por riesgo del trabajo y aquella que se otorga por invalidez.

"Lo anterior lo consideró así porque si bien los sistemas de pensiones tienen como propósito que los trabajadores tengan, al momento del retiro, recursos que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo, siendo uno de los seguros de mayor otorgamiento en el I.S.S.S.T.E., 15 el seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global, que en la nueva ley se dividió en dos, 16 de conformidad con la naturaleza propia de los riesgos a cubrir.

¹⁴ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

¹⁵ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

^{16 1)} Seguro de retiro –por edad y tiempo de servicios–, cesantía en edad avanzada y vejez; y, 2) Seguro de invalidez y vida, que cubre dos riesgos a los que se expone una persona durante su vida laboral activa.



"Señaló que pese a que el seguro de retiro y el de invalidez se originan por motivos distintos, tienen una naturaleza diversa entre sí, de acuerdo con la finalidad que persiguen, aunado a que cubren riesgos distintos; además, no debe soslayarse que ambos regímenes no sólo generan ingresos para una sola persona, al coincidir en igual beneficiario, sino que las cuotas que las costean derivan de esta misma, por lo cual no tienen autonomía financiera, ya que en ambos casos el financiamiento proviene del trabajador, que tiene esa misma calidad para ambos supuestos; de ahí que el disfrute conjunto de ambas pensiones no es viable porque se generan con las aportaciones realizadas por el propio trabajador, por lo que se pondría en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.

"Estimó que la quejosa manifestó en la demanda de amparo que se le otorgó una pensión por incapacidad parcial permanente y posteriormente una pensión por invalidez y que el I.S.S.S.T.E., ¹⁷ le suspendió la primera; esa circunstancia no implica que tenga derecho a percibir ambas pensiones, ya que los montos van a un mismo ramo de cotización (relativo al pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales) y se financian con las aportaciones que el trabajador y la parte patronal realizan durante la subsistencia de la relación laboral; es decir, ese hecho no genera que tenga derecho a obtener de manera adicional a la primera pensión una diversa, al no ser compatible, en atención a que ambas pertenecen al mismo ramo, se financian con iguales aportaciones y coinciden en un propio beneficiario, de ahí que con la negativa de la Sala responsable no se transgreda el derecho a la seguridad social.

"Añade que la pensión por incapacidad parcial se otorga de manera temporal y es derivada de un riesgo del trabajo conforme al artículo 40 de la Ley del I.S.S.S.T.E., ¹⁸ mientras que la pensión por invalidez se otorga a los trabajadores que cuentan con inhabilitación física o mental, provocada por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo en términos del numeral 67 del referido cuerpo legal; por lo que, si no existe fundamento que establezca la compatibilidad de ambas pensiones fue correcto que el instituto haya suspendido una de ellas.

¹⁷ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

¹⁸ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



"Finalmente, estimó que del análisis del amparo en revisión 712/2018, resuelto por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que no se abordó tema de constitucionalidad alguno."

5. **Interposición del recurso de revisión.** Inconforme con la resolución anterior la parte quejosa interpuso el recurso de revisión que nos ocupa, en el cual, esencialmente, se adujo:

Único. Que en la sentencia recurrida se soslayó lo dispuesto en el numeral 117 de la Ley del I.S.S.S.T.E.¹⁹ vigente, conforme al cual sí es factible el goce tanto de la pensión de invalidez como la de riesgo del trabajo.

"Refiere que es compatible el derecho a la pensión por riesgo del trabajo con el derecho a la pensión por invalidez, ya que tienen orígenes distintos, dado que la primera surge cuando el empleado sufre un accidente de trabajo y la de invalidez se genera cuando éste se inhabilite física y mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo, de modo que cubren riesgos diferentes, siendo que la primera protege la integridad física del trabajador en el empleo y la segunda, la dignidad.

"Que contrario a lo determinado en la sentencia recurrida, las pensiones tienen autonomía financiera y no generan cargas económicas ni disparidad en el reparto de los beneficios para los derechohabientes, dado que las aportaciones a cargo de las dependencias se hacen en términos de la ley abrogada, la cual en el numeral 21 determina la finalidad de los recursos que se aportan al fondo del instituto, es decir, no todas las aportaciones se emplean para los mismos fines, dado que la ley las destina en distintos rubros con el fin de asignarlas a las jubilaciones y pensiones, con lo cual se evidencia la separación financiera.

"Agrega que la fracción IV del numeral 21 de la Ley del I.S.S.S.T.E.²⁰ abrogada establece que se destinará el 0.25 % de las aportaciones para cubrir el

¹⁹ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

²⁰ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



seguro de riesgo del trabajo y en su fracción V, señala que se destinará el 3.50 % de las aportaciones para la prima que se establezca anualmente conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes; es decir, si bien las aportaciones tienen el mismo origen, no se destinan para igual fin, al estar delimitado un porcentaje para el pago de seguro de riesgo del trabajo y otro para las pensiones por otros conceptos, como es el caso de la pensión de invalidez, dejando en evidencia la incorrecta consideración de la sentencia reclamada, dado que la propia ley establece la independencia financiera de ambas pensiones.

"Indica que esta Segunda Sala determinó que los artículos 51, fracción III, segundo párrafo, de la Ley del I.S.S.S.T.E.²¹ abrogada y el numeral 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que expide la Ley del I.S.S.S.T.E.,²² infringen el derecho de seguridad social y el principio de previsión social, al restringir el derecho de percibir íntegramente las pensiones de viudez y jubilación cuando la suma de ambas rebase los diez salarios mínimos previstos como cuota máxima de cotización; de modo que si la sentencia de nulidad se basa en el citado precepto declarado contrario a la Carta Magna, dicha sentencia infringe el derecho de legalidad, dado que se fundó en un precepto declarado inconstitucional.

"Señala que tanto las pensiones de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, de cesantía por edad avanzada e invalidez forman parte del mismo grupo de pensiones y se sustentan en los años de servicio cotizados, tan es así que la ley abrogada los incluye en el denominado 'seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global', lo que implica que el sustento financiero deriva de la misma fuente.

"Refiere que el legislador equiparó la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios con la de invalidez, al establecer en los artículos 23 y 56 de la Ley del

²¹ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

²² Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



I.S.S.S.T.E.²³ abrogada, que los trabajadores que tuvieron derecho tanto a una como a otra, tienen la obligación de optar por una de ellas, lo que robustece el hecho de que no existe justificación legal, ni financiera para excluir a los pensionados del beneficio de gozar tanto de las pensiones de invalidez como de riesgo del trabajo, siendo que el numeral 51 de la ley en cita, así como el numeral impugnado sí prevén la compatibilidad de las pensiones de retiro por edad y tiempo de servicios, con la de riesgo del trabajo, debe incluirse también a la de invalidez.

"Manifiesta que aplicando por analogía lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 128/2019, se debe establecer que las pensiones tienen orígenes distintos, siendo que el seguro de riesgo del trabajo ampara las contingencias relativas a los accidentes y enfermedades sufridos por los trabajadores en ejercicio o con motivo de su trabajo, mediante el otorgamiento de prestaciones en especie o en dinero, graduadas en función del tipo de consecuencia producida en la integridad del asegurado y que el derecho para recibir esas prestaciones no requiere más exigencia que la contingencia se haya originado en el ejercicio o con motivo del trabajo; en cambio, la pensión de invalidez cubre la contingencia consistente en la imposibilidad temporal o definitiva del trabajador para procurarse, mediante un trabajo, una remuneración superior al 50 %²⁴ de la habitual percibida, cuando esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional y que el trabajador hubiere contribuido con sus cuotas cuando menos durante quince años.

"Agrega que dichas pensiones cubren riesgos diferentes, ya que mientras la pensión por invalidez protege a la imposibilidad integral del asegurado para trabajar por enfermedad no profesional y la pensión por riesgo del trabajo protege las contingencias relativas a los accidentes y enfermedades sufridos por los trabajadores en ejercicio o con motivo de su trabajo, por lo que el hecho de suprimir la pensión de riesgos del trabajo, infringe el derecho a la seguridad social de recibir los beneficios que ocasionaron un accidente de trabajo y que constituyó una disminución funcional orgánica en la anatomía del asegurado.

²³ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

²⁴ Cincuenta por ciento.



"Añade que dichas pensiones tienen autonomía financiera, ya que la de invalidez se genera con las cuotas y aportaciones hechas por el trabajador y la dependencia empleadora, en términos de los numerales 16, fracción IV y 21 fracción V, de la Ley del I.S.S.S.T.E., 25 y la pensión por riesgo del trabajo se genera con las aportaciones realizadas por la dependencia empleadora de conformidad con los preceptos 21, fracción IV y 35 de la citada ley, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas, al haber establecido el legislador una partida financiera distinta para cada una de ellas.

"Aduce que en el amparo en revisión 712/2018, esta Segunda Sala abordó un tema equivalente al que nos ocupa, en el sentido de que la aplicación del artículo 12, fracción III, párrafo tercero, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al suprimir el derecho al goce de una pensión de invalidez y otra de riesgos del trabajo de manera simultánea, contraviene el derecho de seguridad social y el principio de previsión social, al no permitir la compatibilidad de una pensión por invalidez, cuando se está disfrutando de una pensión por riesgo del trabajo."

- 6. Trámite del recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal admitió el recurso, ordenó se turnara el asunto al Ministro Alberto Pérez Dayán y se enviara a esta Segunda Sala, la que se avocó al conocimiento del asunto el trece de enero de dos mil veintidós.
- 7. **Publicación del proyecto de resolución.** En el amparo, la quejosa combatió la constitucionalidad de un precepto; por tanto, con fundamento en los artículos 73, párrafo segundo y 184 de la Ley de Amparo, se hizo público el proyecto de resolución.

²⁵ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



I. COMPETENCIA:

- 8. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el asunto que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo; así como el 10, fracción III, 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada –ello de conformidad con el quinto transitorio, de la actual Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ²⁶ expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno—; primero y segundo, fracción III, aplicado a contrario sensu, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, ya que se interpuso en contra de una sentencia pronunciada por un Tribunal Colegiado de Circuito al resolver un juicio de amparo directo.
- 9. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

II. OPORTUNIDAD

- 10. El recurso de revisión se interpuso dentro del plazo de diez días a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo.²⁷
- 11. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Loretta

^{26 &}quot;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."

²⁷ En efecto, de las constancias del expediente electrónico se advierte que la sentencia recurrida se notificó a la parte quejosa por conducto de su autorizado, el trece de agosto de dos mil veintiuno, la que surtió efectos el día siguiente hábil, es decir, el dieciséis de agosto del citado año; por lo que, el plazo para la interposición transcurrió del diecisiete al treinta de agosto de dos mil veintiuno; cabe precisar que el catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de agosto del citado año, fueron inhábiles, de conformidad con lo establecido en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tanto, si la interposición del recurso de revisión se hizo el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, es indudable que es oportuno.



Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

III. LEGITIMACIÓN

- 12. El recurso de revisión lo interpuso la propia quejosa Julieta Leticia Ramírez Sandoval, por lo que cuenta con legitimación.
- 13. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

14. La procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo está regulada en los artículos 107, fracción IX,²⁸ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II²⁹ y 96³⁰ de la Ley de Amparo en

²⁸ "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:

[&]quot;... IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución 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 los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

²⁹ "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

[&]quot;... 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 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."

^{30 &}quot;Artículo 96. Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



vigor; 10, fracción IV y 21, fracción IV,³¹ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- 15. De la lectura de los preceptos mencionados se advierte que las sentencias en los juicios de amparo directo que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, salvo que:
 - a) Decidan sobre la constitucionalidad de normas generales; o
- **b)** Establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; o,
- c) Hayan omitido el estudio de la constitucionalidad de una norma general o la interpretación directa de un precepto constitucional, cuando ello se haya planteado en la demanda de amparo.
- 16. Los anteriores requisitos son alternativos. Es decir, basta que se dé uno u otro para que en principio resulte procedente el recurso de revisión en amparo directo.
- 17. Sin embargo, existe un segundo requisito que se debe cumplir, consistente en que los temas de constitucionalidad a analizar revistan un interés ex-

^{31 &}quot;Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

[&]quot;... IV. Del recurso de revisión en amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

[&]quot;Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

[&]quot;... IV. Del recurso de revisión en amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."



cepcional en materia constitucional o de derechos humanos, según el artículo 107, fracción IX, constitucional.

- 18. En efecto, las sentencias que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito en juicios de amparo directo no admiten recurso alguno, salvo que éstas resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas; y que el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, lo cual queda a discreción de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 19. Sobre este punto es necesario precisar que, previo a la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, además de la cuestión de constitucionalidad, se establecía que el recurso debía ser procedente por razones de importancia y trascendencia, y a partir de aquélla, el Poder Reformador sustituyó ese concepto por el de interés excepcional.
- 20. De la exposición de motivos de veinte de febrero de dos mil veinte y de la discusión de veintisiete de noviembre de ese año, se advierte que la intención del legislador al prever como requisito un "interés excepcional" en materia constitucional o de derechos humanos, consistió en dotar de mayor fuerza la discrecionalidad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para decidir qué asuntos resolverá y, con ello, fortalecerlo como Tribunal Constitucional.
- 21. En consecuencia, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo exige verificar si la sentencia recurrida contiene pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma general o la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de un derecho humano establecido en un tratado internacional del que México sea Parte, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de cualquiera de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, además de que la cuestión constitucional revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.
- 22. En el caso se satisfacen los requisitos para la procedencia de este recurso, ya que en relación con el primero de ellos, subsiste una cuestión de



constitucionalidad relacionada con el párrafo tercero del artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que expide la Ley del I.S.S.S.T.E.³²

23. Por lo que hace al segundo de los requisitos mencionados, se tiene que el asunto reviste un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos para ser analizado por este Alto Tribunal, pues su estudio permitiría establecer principalmente los alcances del derecho a la seguridad social y del principio de previsión social de los trabajadores al servicio del Estado en relación con la compatibilidad de la pensión de invalidez como la derivada del seguro de riesgo del trabajo.

V. ESTUDIO DE FONDO

24. En la materia a que se delimita esta revisión, es pertinente señalar que la parte recurrente aduce en los agravios que, contrariamente a lo considerado por el Tribunal Colegiado del conocimiento, el artículo 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que expide la Ley del I.S.S.S.T.E.,³³ infringe los derechos de seguridad jurídica, así como el principio de seguridad social tutelados en los numerales 16 y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, al restringir el derecho a percibir simultáneamente la pensión de invalidez y la pensión por riesgo del trabajo.

25. En efecto, la recurrente señala que, contrariamente a lo determinado por el Tribunal Colegiado del conocimiento, las pensiones tienen orígenes distintos, siendo que el seguro de riesgo del trabajo ampara las contingencias relativas a los accidentes y enfermedades sufridos por los trabajadores en ejercicio o con motivo de su trabajo, mediante el otorgamiento de prestaciones en especie o en dinero, graduadas en función del tipo de consecuencia producida en la inte-

³² Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

³³ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



gridad del asegurado y que el derecho para recibir esas prestaciones no requiere más exigencia que la contingencia se haya originado en el ejercicio o con motivo del trabajo; en cambio, la pensión de invalidez cubre la contingencia consistente en la imposibilidad temporal o definitiva del trabajador para procurarse, mediante un trabajo, una remuneración superior al 50 %³⁴ de la habitual percibida, cuando esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional y que el trabajador hubiere contribuido con sus cuotas cuando menos durante quince años.

26. Igualmente, aduce la agraviada que dichas pensiones cubren riesgos diferentes, ya que mientras la pensión por invalidez protege la imposibilidad integral del asegurado para trabajar por enfermedad no profesional y la pensión por riesgo del trabajo resguarda las contingencias relativas a los accidentes y enfermedades sufridos por los empleados en ejercicio o con motivo de su trabajo; entonces, el hecho de suprimir la pensión de riesgos del trabajo infringe el derecho a la seguridad social de recibir los beneficios que ocasionaron un accidente o enfermedad de trabajo y que constituyó una disminución orgánica funcional en la anatomía del asegurado.

27. Refiere que tales pensiones tienen autonomía financiera, ya que la relativa a invalidez se genera con las cuotas y aportaciones hechas por el trabajador y la dependencia empleadora, en términos de los numerales 16, fracción IV y 21, fracción V, de la Ley del I.S.S.S.T.E.³⁵ abrogada, y la pensión por riesgo del trabajo se genera con las aportaciones realizadas por la dependencia empleadora de conformidad con los preceptos 21, fracción IV y 35 de la citada ley, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas, al haber establecido el legislador una partida financiera distinta para cada una de ellas.

28. Al respecto, el Tribunal Colegiado del conocimiento consideró que, contrariamente a lo aducido por la quejosa, el precepto impugnado no infringe

³⁴ Cincuenta por ciento.

³⁵ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, ya que la compatibilidad de las pensiones no sólo es legal, sino que forma parte del mandato constitucional asociado al principio de previsión social; además, estimó que no obstante que el seguro de retiro y el de invalidez se originan por motivos distintos, tienen una naturaleza diversa entre sí, de acuerdo con la finalidad que persiguen, aunado a que cubren riesgos distintos; agregó que no debe soslayarse que ambos regímenes no sólo generan ingresos para una sola persona, al coincidir en igual beneficiario, sino que las cuotas que las costean derivan de esta misma, por lo cual no tienen autonomía financiera, ya que en ambos casos el financiamiento proviene del trabajador, que tiene esa misma calidad para ambos supuestos; de ahí que el disfrute conjunto de ambas pensiones no es viable porque ambas se generan con las aportaciones realizadas por el propio trabajador, por lo que se pondría en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.

29. Razonó que si bien la quejosa manifestó en la demanda de amparo que se le otorgó una pensión por incapacidad parcial permanente y posteriormente una pensión por invalidez y que el I.S.S.S.T.E.³⁶ le suspendió la primera, lo cierto es que esa circunstancia no implica que tenga derecho a percibir las dos pensiones, ya que ambos montos van a un mismo ramo de cotización (relativo al pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales) y se financian con las aportaciones que el trabajador y la parte patronal realizan durante la subsistencia de la relación laboral; es decir, ese hecho no genera que pueda obtener de manera adicional a la primera pensión una diversa por no ser compatible, en atención a que ambas pertenecen al mismo ramo, se financian con iguales aportaciones y coinciden en un propio beneficiario, de ahí que con la negativa de la Sala responsable no se transgreda el derecho a la seguridad social.

30. De igual forma consideró que la pensión por incapacidad parcial se otorga de manera temporal y es derivada de un riesgo o accidente de trabajo conforme al artículo 40 de la Ley del I.S.S.S.T.E.³⁷ abrogada, mientras que la

³⁶ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

³⁷ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



pensión por invalidez se otorga a los trabajadores que cuentan con inhabilitación física o mental, provocada por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo en términos del numeral 67 del referido cuerpo legal; por lo que, si no existe fundamento que establezca la compatibilidad de ambas pensiones fue correcto que el instituto haya suspendido una de ellas.

V.1. Derecho de seguridad social y principio de previsión social.

- 31. La cuestión constitucional que debe resolver este Tribunal Constitucional estriba en determinar si el párrafo tercero del 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 del I.S.S.S.T.E., transgrede el derecho de seguridad social y el principio de previsión social.
- 32. A juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los agravios de la recurrente son esencialmente **fundados**, como se verá a continuación.
- 33. El contenido del precepto impugnado (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 del I.S.S.S.T.E.),³⁸ es el siguiente:
- "Artículo 12. <u>Las pensiones son compatibles con el disfrute de otras pensiones, o con el desempeño de trabajos remunerados, de acuerdo con lo siguiente:</u>
- "<u>I.</u> La percepción de una <u>pensión por jubilación</u>, de retiro por edad y tiempo de servicios o por cesantía en edad avanzada, con:
- "a) El disfrute de una pensión por viudez o concubinato derivada de los derechos del trabajador o pensionado, y

³⁸ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



- "b) El disfrute de una pensión por riesgo del trabajo;
- "II. La percepción de una pensión por viudez o concubinato con:
- "a) El disfrute de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por cesantía en edad avanzada o *por invalidez, derivada de derechos propios como trabajador*;
- "b) El disfrute de una pensión por riesgo del trabajo derivado de derechos propios o de los derechos como cónyuge o concubinario del trabajador o pensionado, y
- "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;
- "III. La percepción de una *pensión por orfandad*, con el disfrute de otra pensión igual proveniente de los derechos derivados del otro progenitor.

"En el caso de compatibilidad de las pensiones señaladas en las fracciones anteriores, la suma de las mismas no podrá exceder el monto equivalente a diez veces el salario mínimo.³⁹

³⁹ Esta porción normativa fue declarada inconstitucional mediante jurisprudencia 2a./J. 128/2019 (10a.), de rubro y texto: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRAN-SITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que 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 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las



"Fuera de los supuestos antes enunciados no se puede ser beneficiario de más de una pensión.

"Si algún pensionado bajo la ley abrogada reingresa al servicio para desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad, que impliquen la incorporación al régimen del artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá dar aviso inmediato al instituto para efecto de que se suspenda la pensión en curso de pago.

"Asimismo, el pensionado deberá dar aviso al instituto cuando se le otorgue otra pensión. En caso contrario, éste podrá suspender la pensión que se otorgó con anterioridad

"Si el instituto advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones que esté recibiendo un trabajador o pensionado, éstas serán suspendidas de inmediato, pero se puede gozar nuevamente de las mismas cuando desaparezca la incompatibilidad y se reintegren las sumas recibidas durante el tiempo que duró, más los intereses ... Si no se hiciese el reintegro en la forma señalada, se perderá el derecho a la pensión."

34. La norma cuestionada establece la compatibilidad de las pensiones que ahí se especifican, indicando que unas son compatibles con el disfrute de otras o con el desempeño de trabajo remunerado, a saber:

pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebase el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.". (Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, de septiembre de dos mil diecinueve, Tomo I, página doscientos cincuenta y nueve, registro digital: 2020634).



- Así, la pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o por cesantía en edad avanzada, es compatible con una pensión de viudez o concubinato, o con una por riesgo del trabajo.
- La pensión de viudez o concubinato es compatible con la pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por cesantía en edad avanzada o por invalidez; o con una por riesgo del trabajo; y con el desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación al régimen del artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal.
- La percepción de una pensión por orfandad es compatible con el disfrute de otra pensión igual proveniente de los derechos derivados del otro progenitor.
- Finalmente establece que fuera de los supuestos antes enunciados no se puede ser beneficiario de más de una pensión.
- 35. También debe precisarse que la hipótesis general del 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 del I.S.S.S.T.E.,⁴⁰ respecto a la compatibilidad de las pensiones, es esencialmente la misma regulada en el artículo 51 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, abrogada.⁴¹

⁴⁰ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

⁴¹ "Artículo 51. Las pensiones a que se refiere este capítulo son compatibles con el disfrute de otras pensiones, o con el desempeño de trabajos remunerados, de acuerdo a lo siguiente:

[&]quot;I. La percepción de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o por cesantía en edad avanzada, con:

[&]quot;A) El disfrute de una pensión de viudez o concubinato derivada de los derechos del trabajador o pensionista; y,

[&]quot;B) El disfrute de una pensión por riesgo del trabajo;

[&]quot;II. La percepción de una pensión de viudez o concubinato con:

[&]quot;A) El disfrute de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por cesantía en edad avanzada o por invalidez, derivada por derechos propios como trabajador;

[&]quot;B) El disfrute de una pensión por riesgo del trabajo ya sea por derechos propios o derivados de los derechos como cónyuge o concubinario del trabajador o pensionista; y,



- 36. Precisamente en la forma en que el precepto cuestionado regula la compatibilidad de las pensiones, están enderezados los argumentos de impugnación, puesto que la parte recurrente estima que la norma reclamada infringe el principio de seguridad social tutelado en el numeral 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, al restringir el derecho a percibir la pensión de invalidez y la pensión por riesgo del trabajo, pese a que tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y tienen autonomía financiera, de modo que pueden percibirse de forma simultánea.
- 37. El indicado precepto constitucional, en lo relativo al derecho a la seguridad social inherente al problema jurídico de que se trata, dispone:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

[&]quot;C) El desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación al régimen de esta ley; y,

[&]quot;III. La percepción de una pensión por orfandad, con el disfrute de otra pensión igual proveniente de los derechos derivados del otro progenitor.

[&]quot;En el caso de las fracciones anteriores, la suma de las cuotas no podrá exceder de la cantidad fijada como cuota máxima, en los términos del artículo 57.

[&]quot;Cuando algún pensionista desempeñe un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que impliquen la incorporación al régimen de la ley, salvo los casos de excepción ya contemplados en este artículo, deberá dar aviso inmediato al instituto, igual obligación tendrá cuando se le otorgue otra pensión. El incumplimiento de lo anterior dará causa fundada al instituto para suspender la pensión.

[&]quot;Fuera de los supuestos legales enunciados no se puede ser beneficiario de más de una pensión. "Si el instituto advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones que esté recibiendo un trabajador o pensionista, éstas serán suspendidas de inmediato, pero se puede gozar nuevamente de las mismas cuando desaparezca la incompatibilidad y se reintegren las sumas recibidas, lo que deberá hacerse en el plazo y con los intereses que le fije el instituto, que no será mayor del 9 % anual y en un término que nunca será inferior al tiempo durante el cual las estuvo recibiendo. Si no se hiciese el reintegro en la forma señalada, se perderá todo el derecho a la pensión."



- "... B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:
- "... XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:
- "a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."
- 38. De la lectura del artículo constitucional preinserto se advierte que a través de éste se instituyeron las bases mínimas de previsión social que aseguran en lo posible la tranquilidad y bienestar personal de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familiares; además, se previó a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.
- 39. Igualmente, se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y se adoptaron bases mínimas de seguridad social con igual propósito; asimismo, cabe precisar que las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.
- 40. Con base en lo anterior, se establece la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado como garantía social constitucionalmente reconocida, la que también está dirigida a sus familiares, por lo que, a éstos tampoco se les puede reducir o restringir.
- 41. En el ámbito internacional, el Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la norma mínima de la seguridad social, 42

⁴² Al respecto, el Tribunal Pleno estableció en la jurisprudencia P./J. 22/2013 (10a.): "CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO. Una vez abierto el convenio referido a la ratificación de los países miembros del organismo internacional señalado, en México se desarrolló el procedimiento respectivo a través del cual el presidente de la República propuso a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la expedición del decreto por el cual se aprueba el Convenio



establece la obligación de todo Estado miembro de garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional,⁴³ además, dicho Convenio señala que se deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de invalidez.⁴⁴

42. Ahora, para verificar si el artículo impugnado contraviene el derecho de seguridad social, es conveniente atender a su contenido en el contexto normativo, es decir, en relación con los numerales 3, 6, 16, 21, 33, 34, 35, 39, 40, 48, 67 y 68 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, que regulan

Número 102, el cual, una vez agotados los trámites conducentes, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959; posteriormente, el Ejecutivo Federal emitió el instrumento de ratificación y giró instrucciones para depositarlo ante la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo -destacando las partes que se comprometía a cumplir el gobierno mexicano-, quedando registrada dicha ratificación ante la oficina aludida el 12 de octubre de 1961, por lo que, en términos de su artículo 79, entró en vigor para México doce meses después, esto es, el 12 de octubre de 1962. Ahora bien, en la comunicación de la ratificación relativa se especificó cuáles de las partes II a la X aceptaba México, de ahí que, observándose las reglas contenidas en el artículo 2, nuestro país debe aplicar las siguientes partes: I. Disposiciones generales, artículos 1 al 6; II. Asistencia médica, artículos 7 al 12; III. Prestaciones monetarias de enfermedad, artículos 13 al 18; V. Prestaciones de vejez, artículos 25 a 30; VI. Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, artículos 31 a 38; VIII. Prestaciones de maternidad, artículos 46 a 52; IX. Prestaciones de invalidez, artículos 53 a 58; X. Prestaciones de sobrevivientes, artículos 59 a 64; XI. Cálculo de pagos periódicos, artículos 65 a 67 (las disposiciones correspondientes); XII. Igualdad de trato a los residentes no nacionales, artículo 68 (las disposiciones correspondientes); XIII. Disposiciones comunes, artículos 69 a 72 (las disposiciones correspondientes); y, XIV. Disposiciones diversas, artículos 73 a 77 (las disposiciones correspondientes). Lo anterior, lleva a corroborar que el Convenio número 102 satisface los requisitos de forma para incorporarse al sistema jurídico mexicano y, de sus partes sustantivas (I a XIV), nuestro país debe acatar todas ellas (en el caso de las partes XI a XIV, las disposiciones correspondientes), con excepción de las partes IV. Prestaciones de desempleo, artículos 19 a 24, y VII. Prestaciones familiares, artículos 39 a 45; lo cual significa que México debe observar, en particular, los artículos 26, punto 3 y 67, inciso b), en tanto contienen disposiciones sobre el pago periódico de prestaciones aplicables para las de vejez, esto es, normas relacionadas con el pago de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro.". (Visible en la página cinco, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, de julio de dos mil trece, Tomo 1, registro digital: 2003953).

^{43 &}quot;Artículo 31. Todo miembro para el cual esté en vigor esta parte del convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte."

^{44 &}quot;Artículo 53. Todo miembro para el cual está en vigor esta parte del convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de invalidez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte."



los seguros de riesgo del trabajo, así como el de invalidez, que son del tenor siguiente.

"Artículo 3o. Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- "... IV. Seguro de riesgos del trabajo;
- "... VII. Seguro de invalidez; ..."

"Artículo 6o. Las dependencias y entidades de la administración pública federal a que se refiere esta ley, deberán remitir al instituto en enero de cada año, una relación del personal sujeto al pago de cuotas y descuentos correspondientes, según los artículos 16 y 25 de esta ley, así como efectuar los descuentos que se ordenen con motivo de la aplicación de la misma, debiendo remitir al instituto las nóminas y recibos en que éstos figuren, dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que debieron hacerse. De igual forma pondrán en conocimiento del instituto dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que ocurran:

- "I. Las altas y bajas de los trabajadores;
- "II. Las modificaciones de los sueldos sujetos a descuentos;

"III. La iniciación de los descuentos así como su terminación y en su caso los motivos y justificaciones por los que se haya suspendido el descuento; enterando en forma inmediata al instituto sobre cualquier circunstancia que impida o retarde el cumplimiento de las órdenes de descuento; y,

"IV. Los nombres de los familiares que los trabajadores deben señalar a fin de que disfruten de los beneficios que esta ley concede. Esto último dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la toma de posesión del trabajador.

"En todo tiempo, las dependencias y entidades deberán expedir los certificados e informes que les soliciten tanto los interesados como el instituto y proporcionar los expedientes y datos que el propio instituto les requiera de los



trabajadores, ex-trabajadores, jubilados y pensionistas así como los informes sobre aportaciones y cuotas y designarán a quienes se encarguen del cumplimiento de estas obligaciones.

"En caso de negativa, demora injustificada o cuando la información se suministre en forma inexacta o falsa, la autoridad competente fincará la responsabilidad e impondrá las sanciones que correspondan en los términos de esta ley.

"Los pagadores y los encargados de cubrir sueldos serán responsables en los términos de esta ley de los actos y omisiones en relación a las retenciones y descuentos que resulten en perjuicio del instituto, de los trabajadores, jubilados o pensionistas, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa en que incurran ..."

"Artículo 16. <u>Todo trabajador incorporado al régimen de este ordenamiento, deberá cubrir al instituto una cuota fija del ocho por ciento del sueldo básico de cotización</u> que disfrute, definido en el artículo anterior.

"Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma:

- "I. 2.75 % para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;
- "III. 0.50 % para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios:
- "IV. 3.50 % para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, <u>para el pago de</u> jubilaciones, <u>pensiones</u> e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta ley;
- "... Los porcentajes señalados en las fracciones I a III incluyen gastos específicos de administración."



"Artículo 21. Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta ley cubrirán al instituto, como aportaciones el equivalente al 17.75 % del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

"Dicho porcentaje se aplicará en la siguiente forma:

- "I. 6.75 % para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;
- "III. 0.50 % para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;
 - "IV. 0.25 % para cubrir íntegramente el seguro de riesgos del trabajo;
- "V. 3.50 % para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, <u>para el pago de</u> jubilaciones, <u>pensiones</u> e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta ley;
- "... Los porcentajes señalados en las fracciones I a IV incluyen gastos específicos de administración. ..."

Capítulo IV Seguro de riesgos del trabajo

"Artículo 33. Se establece el seguro de riesgos del trabajo en favor de los trabajadores a que se refiere el artículo 1o. de esta ley y, como consecuencia de ello, el instituto se subrogará en la medida y términos de esta ley, en las obligaciones de las dependencias o entidades, derivadas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las Leyes del Trabajo, por cuanto a los mismos riesgos se refiere."

"Artículo 34. Para los efectos de esta ley <u>serán reputados como riesgos del</u> <u>trabajo los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo</u>.



"Se considerarán accidentes del trabajo, toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa.

"Asimismo, se consideran riesgos del trabajo las enfermedades señaladas por las leyes del trabajo."

"Artículo 35. <u>Las prestaciones que concede este capítulo serán cubiertas íntegramente con la aportación a cargo de las dependencias y entidades que señala la fracción IV del artículo 21 de esta ley."</u>

"Artículo 39. El trabajador que sufra un accidente del trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie:

- "I. Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;
- "II. Servicio de hospitalización;
- "III. Aparatos de prótesis y ortopedia; y,
- "IV. Rehabilitación."

"Artículo 40. En caso de riesgo del trabajo, el trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

II

"II. Al ser declarada una incapacidad parcial permanente, se concederá al incapacitado una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo, atendiendo al sueldo básico que percibía el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba hasta determinarse la pensión. El tanto por ciento de la incapacidad se fijará entre el máximo y el mínimo establecido en la tabla de valuación mencionada, teniendo en cuenta la edad del trabajador y la importancia de la incapacidad, según que sea absoluta para el ejercicio de su profesión u



oficio aun cuando quede habilitado para dedicarse a otros, o si solamente hubiere disminuido la aptitud para su desempeño.

"...

"IV. La pensión respectiva se concederá con carácter provisional, por un periodo de adaptación de dos años. En el transcurso de este lapso, el instituto y el afectado tendrán derecho a solicitar la revisión de la incapacidad, con el fin de aumentar o disminuir la cuantía de la pensión, según el caso. Transcurrido el periodo de adaptación, la pensión se considerará como definitiva, y su revisión sólo podrá hacerse una vez al año, salvo que existieran pruebas de un cambio sustancial en las condiciones de la incapacidad.

"El incapacitado estará obligado en todo tiempo a someterse a los reconocimientos, tratamientos y exámenes médicos que determine el instituto.

"La pensión que se menciona en este artículo será sin perjuicio de los derechos derivados de los artículos 60 o 61, y demás relativos de esta ley."

Capítulo V

<u>Seguro de</u> jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, <u>invalidez</u>, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global

Sección primera Generalidades

"Artículo 48. El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados en esta ley y satisfagan los requisitos que la misma señala."

Sección cuarta Pensión por invalidez

"Artículo 67. La pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al instituto cuando menos durante



15 años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación. Para calcular el monto de esta pensión, se aplicará la tabla contenida en el artículo 63, en relación con el artículo 64."

- "Artículo 68. El otorgamiento de la pensión por invalidez queda sujeto a la satisfacción de los siguientes requisitos:
 - "I. Solicitud del trabajador o de sus representantes legales;
- "II. Dictamen de uno o más médicos o técnicos designados por el instituto, que certifiquen la existencia del estado de invalidez. ..."
- 43. Del contenido de los preceptos citados derivan las siguientes precisiones:
- Se establecen con carácter obligatorio los seguros de riesgo del trabajo, así como de invalidez.
- Los trabajadores incorporados al régimen obligatorio del ISSSTE deben cubrir a éste una cuota del 8 %⁴⁵ del sueldo básico, la cual se aplicará, entre otras cuestiones, para cubrir la pensión por invalidez.
- Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen obligatorio cubrirán al instituto, como aportaciones el equivalente al 17.75 %⁴⁶ del sueldo básico de cotización de los trabajadores.
- En relación con el **seguro de riesgo del trabajo**, cabe precisar que éste se establece a favor de los empleados y como consecuencia de ello el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se subroga en las obligaciones de las dependencias y entidades por cuanto a los referidos riesgos.

⁴⁵ (Ocho por ciento).

⁴⁶ Diecisiete punto setenta y cinco por ciento.



- Los riesgos del trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo: además, se considerarán accidentes del trabajo, toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa; asimismo, se consideran riesgos del trabajo las enfermedades señaladas por las leyes del trabajo.
- El trabajador que sufra un riesgo del trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie: diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia, y rehabilitación.
- En cuanto al régimen financiero, cabe precisar que las prestaciones relacionadas con el seguro de riesgo del trabajo serán cubiertas íntegramente con la aportación a cargo de las dependencias y entidades; es decir, dichas dependencias y entidades públicas sujetas al régimen obligatorio cubren al instituto, como aportaciones el equivalente al 17.75 %⁴⁷ del sueldo básico de cotización de los trabajadores, parte del cual (0.25 %)⁴⁸ se destinará a pagar íntegramente el seguro de riesgo del trabajo.
- En relación con el **seguro de invalidez**, cabe precisar que éste se otorga a favor de los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al instituto cuando menos durante quince años.
- En cuanto al régimen financiero se indica que las prestaciones del seguro de invalidez se financiarán con las aportaciones que realizan los trabajadores durante por lo menos quince años.
- 44. En ese contexto, esta Segunda Sala estima que, contrariamente a lo determinado en la sentencia impugnada y como certeramente lo aduce la recurrente, el

⁴⁷ Diecisiete punto setenta y cinco por ciento.

⁴⁸ Cero punto veinticinco por ciento.



párrafo tercero del 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 del I.S.S.S.T.E., ⁴⁹ contraviene el principio de seguridad social tutelado en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente porque no permite la compatibilidad de una pensión por invalidez con una de riesgo del trabajo.

45. En efecto, del análisis del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, con los numerales 6, 16, 21, 33, 34, 35, 39, 40, 48, 67 y 68 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, las pensiones que se otorguen por riesgos del trabajo serán cubiertas íntegramente con la aportación a cargo de las dependencias y entidades sujetas a la ley del instituto; de esta manera, el trabajador que sufra un accidente del trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie: diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación; prestaciones en dinero, pensión por riesgos del trabajo, sin perjuicio de los derechos derivados de la pensión por jubilación.

46. El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados en la citada ley y satisfagan los requisitos que ésta señala, en el caso, tanto la dependencia, como la parte trabajadora aportan las cuotas respectivas, las cuales se aplican, entre otras cuestiones, para cubrir el pago de las pensiones por riesgos del trabajo y por invalidez; con respecto a la primera, establecido el seguro de riesgos del trabajo en favor de los trabajadores, el instituto se subrogará en la medida y términos establecidos en dicha ley, en las obligaciones de las dependencias o entidades, por cuanto a los riesgos se refiere, sin pasar por alto que la pensión por invalidez se otorga a la parte trabajadora si hubiese contribuido con sus cuotas cuando menos durante quince años, en los términos legales.

⁴⁹ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



47. Estos derechos no son antagónicos ni excluyentes con el derecho de un pensionado por invalidez de recibir también una pensión por riesgos del trabajo, en primer lugar, porque dichas pensiones se originan en forma distinta, ya que la primera se genera por la imposibilidad temporal o definitiva del asegurado cuando ésta derive de una enfermedad o accidente no profesional y la segunda con motivo de un accidente, o enfermedad a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio de sus labores; en segundo lugar, porque dichas pensiones cubren riesgos diferentes, dado que la pensión por riesgos del trabajo protege la seguridad y bienestar de la parte trabajadora por una lesión orgánica ocasionada por un accidente de trabajo y la pensión por invalidez salvaguarda el bienestar de los empleados por una inhabilitación física o mental derivada de una enfermedad no profesional; y, finalmente, ambas pensiones cuentan con un régimen financiero autónomo, ya que la pensión por riesgos del trabajo se genera con las aportaciones hechas por las dependencias y entidades para el seguro de riesgos del trabajo; en cambio, la pensión por invalidez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas, ya que está garantizada la sostenibilidad del propio sistema de seguridad social, en beneficio de la colectividad de asegurados, pensionistas y sus beneficiarios.

48. En este orden de ideas, de acuerdo con lo dispuesto en 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 del I.S.S.S.T.E.,⁵⁰ "Fuera de los supuestos antes enunciados no se puede ser beneficiario de más de una pensión.", circunstancia que evidencia la restricción del principio de previsión social tutelado en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, consistente en que los trabajadores tienen derecho a la compatibilidad de las dos pensiones, la relativa a riesgo del trabajo, así como la de invalidez, puesto que sólo así se protege el bienestar del trabajador y su familia, en virtud de que ése fue el espíritu del Poder Reformador de la Carta Magna al crear tal apartado, siendo que las garantías socia-

⁵⁰ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



les establecidas en el precepto constitucional en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

- 49. En efecto, la disposición legal impugnada infringe el derecho de seguridad social y el principio de la previsión social, dado que no toma en consideración las diferencias sustanciales entre la pensión por invalidez y la pensión por riesgos del trabajo, a saber:
- a) A la imposibilidad para trabajar de un asegurado se le otorgan tratamientos jurídicos diversos, atendiendo a la causa que la provoca, es decir, según esa contingencia derive de la relación laboral, o cuando proviene de causas externas a ese vínculo; de lo que se colige que no son sinónimos los términos incapacidad (parcial o permanente) e invalidez, en virtud de que la primera es calificada en razón de su origen laboral, mientras que la segunda tiene su génesis en accidentes o enfermedades no profesionales (inhabilitación física o mental por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo).
- b) Para el otorgamiento de las prestaciones previstas para el seguro de riesgo del trabajo no se requiere más exigencia que la contingencia se haya originado en ejercicio o con motivo del trabajo, es decir, no se necesita del cumplimiento de periodo de espera, medido en semanas de cotización reconocidas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, requisito que es exigido para la procedencia de las prestaciones relativas al seguro de invalidez.
- c) Las referidas pensiones tienen orígenes distintos: La pensión por invalidez deriva de alguna enfermedad general dictaminada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es decir, tratándose de trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al instituto cuando menos durante quince años; y, la de riesgos del trabajo, deviene cuando se produce una incapacidad o un daño orgánico en el desempeño de las funciones.
- d) Amparan conceptos distintos, ya que la pensión por invalidez cubre la contingencia relativa a la imposibilidad temporal o definitiva del empleado, cuando ésta derive de una enfermedad o accidente no profesional y que se haya coti-



zado por un determinado número de años; y, la pensión por riesgos del trabajo cubre la incapacidad orgánica sufrida por el desempeño de funciones y garantiza diagnósticos, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicio de hospitalización, aparatos de prótesis, ortopedia y rehabilitación.

- e) Tienen autonomía financiera, dado que la pensión por invalidez es el producto de las aportaciones realizadas por el trabajador durante por lo menos quince años de su vida laboral, en tanto que la concedida por riesgos del trabajo deriva del seguro por riesgos del trabajo; por lo que el pago simultáneo de la pensión por invalidez y la diversa por riesgos del trabajo, no pone en riesgo la viabilidad financiera del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Ambos conceptos, tienen autonomía financiera y el disfrute de ambos derechos hace efectivo el principio de previsión social.
- 50. De lo anterior se colige que, contrariamente a lo determinado por el Tribunal Colegiado del conocimiento, un asegurado puede tener derecho al disfrute simultáneo de pensiones derivadas del seguro de riesgo del trabajo y del seguro de invalidez, es decir, es factible reconocer la compatibilidad de las pensiones emanadas de esos seguros.
- 51. Esto es así, porque la existencia del estado de invalidez no puede hacerse depender de la reunión de las condiciones necesarias para el reconocimiento de una contingencia relativa al seguro de riesgo del trabajo, ni tampoco tomarse como antecedente o elemento para el reconocimiento de la invalidez la existencia de una incapacidad derivada de un riesgo del trabajo, puesto que la procedencia de las prestaciones del seguro de invalidez se encuentra sujeta a la satisfacción de requisitos propios que no sólo dependen de la disminución de las facultades físicas o mentales del asegurado que derive de una enfermedad o accidente no profesionales, sino también, del acreditamiento de que ha cumplido el periodo de espera, medido en semanas de cotización, sin perjuicio de acreditar los requerimientos contenidos en la normativa correspondiente.
- 52. De acuerdo con lo anterior, la circunstancia de que el asegurado tenga reconocida una incapacidad derivada de un accidente o enfermedad profesionales y que el resultado de una prueba pericial o de cualquier otro elemento de convicción, arrojen que también padece enfermedades generales que, según



el perito dan lugar a la invalidez, no basta para reconocer ese estado, ya que por más que de tales datos pudiera presumirse que existe una disminución de las facultades físicas o mentales del asegurado, la existencia del estado de invalidez precisa que se demuestre que esa disminución deriva de una enfermedad o accidente no profesionales y, además, que el asegurado ha cumplido con el periodo de espera de quince años, requisitos estos últimos que también deben encontrarse acreditados.

53. Cabe destacar que la establecida compatibilidad de las pensiones previstas para el seguro de riesgo del trabajo y el seguro de invalidez constituye el reconocimiento de su autonomía y de la exigencia de la demostración independiente de los requisitos relativos a la actualización de la hipótesis en que es procedente el disfrute de esas prestaciones, por lo que la aceptación de tener por demostrados esos requisitos mediante los mismos elementos o de presumir su existencia ante la reunión de otros, confundiría sus diferentes fundamentos y finalidades, volviendo improcedente alguno de esos seguros, en perjuicio del asegurado que bien puede disfrutar simultáneamente de las diferentes pensiones.

54. Por otra parte, cabe precisar que la compatibilidad de las pensiones de invalidez y riesgo del trabajo es reconocida por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, la que en su artículo 117⁵¹ establece que si un trabajador o sus familiares derechohabientes tienen derecho a cualquiera de las pensiones del capítulo relativo al seguro de invalidez y vida, así como a una pensión proveniente del seguro de riesgo del trabajo, siempre y cuando se trate de una incapacidad parcial previa al estado de invalidez, percibirá ambas sin que la suma de sus cuantías exceda del cien por ciento del sueldo básico mayor, de los que sirvieron de base para determinar la cuantía de las pensiones concedidas. De ahí que sea factible determinar que son

⁵¹ "Artículo 117. Si un trabajador o sus familiares derechohabientes tiene derecho a cualquiera de las pensiones de este capítulo y también a pensión proveniente del seguro de riesgos del trabajo, siempre y cuando se trate de una incapacidad parcial previa al estado de invalidez, percibirá ambas sin que la suma de sus cuantías exceda del cien por ciento del sueldo básico mayor, de los que sirvieron de base para determinar la cuantía de las pensiones concedidas. Los ajustes para no exceder del límite señalado no afectarán la pensión proveniente de riesgos del trabajo."



compatibles las citadas pensiones de invalidez y la derivada del seguro de riesgo del trabajo.

55. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía y en lo conducente, la jurisprudencia emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"SEGURO SOCIAL. INVALIDEZ Y RIESGOS DE TRABAJO. ESOS SEGUROS. TIENEN ORÍGENES Y CONTENIDOS DIFERENTES, QUE OBLIGAN A DEMOS-TRAR LA PROCEDENCIA DE SUS PRESTACIONES MEDIANTE ELEMENTOS DE CONVICCIÓN PROPIOS. De lo establecido en los artículos 48 a 74, de la Ley del Seguro Social del doce de marzo de mil novecientos setenta y tres, abrogada el uno de julio de mil novecientos noventa y siete, se desprende que el seguro de riesgos de trabajo ampara las contingencias relativas a los accidentes y enfermedades sufridos por los trabajadores en ejercicio o con motivo de su trabajo, mediante el otorgamiento de prestaciones en especie y en dinero, graduadas en función del tipo de consecuencia producida en la integridad del asegurado, y que el derecho para recibir esas prestaciones no requiere más exigencia que la contingencia se haya originado en el ejercicio o con motivo del trabajo. En cambio, el seguro de invalidez, según lo previsto en los artículos 121 a 136, de la citada legislación, ampara la contingencia consistente en la imposibilidad temporal o definitiva del asegurado para procurarse, mediante trabajo, una remuneración superior al cincuenta por ciento de la habitual percibida durante su último año de trabajo, cuando esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales, mediante el otorgamiento de prestaciones en especie y en dinero, cuyo disfrute se encuentra sujeto a la reunión de diversos requisitos, según se aprecia del artículo 128: que el asegurado no esté en posibilidad de procurarse una remuneración superior al cincuenta por ciento de la habitual que hubiere percibido en el último año y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales; además, al cumplimiento de un periodo de espera, consistente en el pago de ciento cincuenta semanas de cotización, en términos del diverso 131. Así, del examen comparativo de los mencionados seguros derivan las siguientes notas: a) A la imposibilidad para trabajar de un asegurado se le otorgan tratamientos jurídicos diversos, atendiendo a la causa que la provoca, de lo que resulta que no son sinónimos los términos incapacidad permanente e invalidez, en virtud de que la primera es calificada en razón de



su origen laboral, mientras que la segunda tiene su génesis en accidentes o enfermedades no profesionales, o por agotamiento de las fuerzas físicas o mentales, o defectos físicos o mentales, de origen natural; b) Mientras que la procedencia y extensión de las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo se establece con base en la determinación de las consecuencias del hecho, precisando así diversos grados de incapacidad e incluso la muerte, para la invalidez no se prevén grados, pues de manera terminante se establece que ésta se actualiza mediante la imposibilidad para procurarse la mencionada remuneración, derivada de una causa no laboral; c) El estado de invalidez se encuentra identificado con la disminución del ingreso económico del asegurado, al grado de que se supedita la declaración de su existencia a la demostración no sólo del padecimiento físico o mental, sino al acreditamiento de la imposibilidad de la ganancia, en un porcentaje equivalente a la mitad de lo obtenido en el año inmediato anterior; a diferencia de que el riesgo es determinado en su existencia, y clasificado, en función de las consecuencias que en el organismo del asegurado se hayan actualizado; d) Para el otorgamiento de las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo no se necesita del cumplimiento de periodos de espera, requisito que es exigido para la procedencia de las tocantes al de invalidez; y e) Un asegurado puede tener derecho al disfrute simultáneo de pensiones derivadas del seguro de riesgos de trabajo y del seguro de invalidez, a condición de que la suma de ellas no exceda del cien por ciento del salario promedio del grupo mayor, de los que sirvieron de base para determinar la cuantía de las pensiones concedidas, esto es, se reconoce la compatibilidad de esas pensiones. Los antecedentes y precisiones relatados ponen de manifiesto que los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez, a pesar de coincidir en el bien jurídico garantizado, que es la imposibilidad integral del asegurado para trabajar y de que la ley establece la compatibilidad de algunas de sus prestaciones, tienen orígenes, fundamentos y contenidos diferentes, así como requisitos diferentes e independientes para el otorgamiento de sus respectivas prestaciones, lo que obliga a concluir que el acreditamiento de éstos se realiza mediante elementos de convicción propios y que, por tanto, no pueden, válidamente, complementarse."52

⁵² (Jurisprudencia 2a./J. 57/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, de agosto de mil novecientos noventa y ocho, página trescientos noventa y cuatro, registro digital: 195710).



56. En las relatadas condiciones, se colige que el párrafo tercero del 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 del I.S.S.S.T.E.,⁵³ transgrede el derecho de seguridad social y el principio de previsión social previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no permitir la compatibilidad de una pensión por invalidez y la derivada del seguro de riesgo del trabajo.

57. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

VI. DECISIÓN

58. Ante lo esencialmente fundado del único agravio hecho valer, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y regresar el asunto al Tribunal Colegiado que dictó la sentencia de amparo para que, una vez que retome las consideraciones de esta resolución en relación con el numeral cuestionado, se pronuncie respecto a los tópicos de legalidad relacionados con tal precepto y resuelva el resto de la temática hecha valer en los conceptos de violación.

59. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Segunda Sala, se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvase el amparo directo al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito para que proceda en los términos indicados en esta resolución.

⁵³ 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 toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Luis María Aquilar Morales.

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 jurisprudencia 2a./J. 128/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 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 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

INVALIDEZ Y RIESGO DEL TRABAJO. EL PÁRRAFO TERCERO DEL 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 DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, INFRINGE EL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL, AL NO PERMITIR SU COMPATIBILIDAD.

Hechos: A una persona se le negó el pago de la pensión por invalidez y la derivada del seguro de riesgos del trabajo, ya que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado estimó que no son com-



patibles, en términos del párrafo tercero del 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 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El Tribunal Colegiado de Circuito que conoció de la demanda de amparo directo negó la protección constitucional, al considerar que son incompatibles las referidas pensiones. Sentencia que se impugnó en amparo directo en revisión.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el párrafo tercero del 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 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al no permitir la compatibilidad de la pensión por invalidez y la derivada del riesgo del trabajo, infringe el derecho de seguridad social y el principio de previsión social, previstos en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: La disposición legal impugnada infringe el derecho de seguridad social y el principio de la previsión social, dado que no toma en consideración las diferencias sustanciales entre la pensión por invalidez y la pensión por riesgo del trabajo, a saber: a) A la imposibilidad para trabajar de un asegurado se le otorgan tratamientos jurídicos diversos, atendiendo a la causa que la provoca, es decir, según esa contingencia derive de la relación laboral, o cuando proviene de causas externas a ese vínculo; de lo que se colige que no son sinónimos los términos incapacidad (parcial o permanente) e invalidez, en virtud de que la primera es calificada en razón de su origen laboral, mientras que la segunda tiene su génesis en accidentes o enfermedades no profesionales (inhabilitación física o mental por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo); b) Para el otorgamiento de las prestaciones previstas para el seguro de riesgo del trabajo no se requiere más exigencia que la contingencia se haya originado en ejercicio o con motivo del trabajo, es decir, no se necesita del cumplimiento de periodo de espera, medido en semanas de cotización reconocidas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, requisito que es exigido para la procedencia de las prestaciones relativas al seguro de inva-



lidez; c) Las referidas pensiones tienen orígenes distintos: La pensión por invalidez deriva de alguna enfermedad general dictaminada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es decir, tratándose de trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al instituto cuando menos durante quince años; y la de riesgos del trabajo deviene cuando se produce una incapacidad o un daño orgánico en el desempeño de las funciones; d) Amparan conceptos distintos, ya que la pensión por invalidez cubre la contingencia relativa a la imposibilidad temporal o definitiva del empleado, cuando ésta derive de una enfermedad o accidente no profesional y que se haya cotizado por un determinado número de años; y, la pensión por riesgos del trabajo cubre la incapacidad orgánica sufrida por el desempeño de funciones y garantiza diagnósticos, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicio de hospitalización, aparatos de prótesis, ortopedia y rehabilitación; y e) Tienen autonomía financiera, dado que la pensión por invalidez es el producto de las aportaciones realizadas por el trabajador durante por lo menos quince años de su vida laboral, en tanto que la concedida por riesgos del trabajo deriva del seguro por riesgos del trabajo. De ahí que el pago simultáneo de la pensión por invalidez y la diversa por riesgos del trabajo no pone en peligro la viabilidad financiera del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues ambos conceptos tienen autonomía financiera y el disfrute de ambos derechos hace efectivo el principio de previsión social.

2a./J. 39/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 4196/2021. Julieta Leticia Ramírez Sandoval. 11 de mayo de 2022. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Montserrat Torres Contreras.

Tesis de jurisprudencia 39/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de julio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Subsección 2 CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

APORTACIONES DE VIVIENDA AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. CUANDO EN UN JUICIO LABORAL QUEDA ACREDITADO QUE EL PATRÓN OMITIÓ SU PAGO, LA JUNTA DEBE CONDENARLO A QUE LAS ENTERE POR EL TIEMPO QUE DURÓ LA RELACIÓN LABORAL, AUNQUE YA NO EXISTA DICHO NEXO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 284/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. 2 DE MARZO 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: MONTSERRAT TORRES CONTRERAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	Competencia	Esta Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	4
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	5

		L

III.	Criterios contendientes	Se resumen los criterios sus- tentados por los órganos conten- dientes.	5
IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	11
V.	Consideraciones y fundamento	Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a su resolución, determi- nando que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio que aquí se establece.	14
VI.	Decisión	Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio estable- cido por esta Segunda Sala.	25

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dos de marzo de dos mil veintidós.

VISTO, para resolver el expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis identificada al rubro, y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Mediante oficio 312/2021, recibido vía MINTERSCJN en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte de octubre de dos mil veintiuno, el presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, denunció la posible contradicción de criterios entre el emitido por el referido órgano colegiado al resolver el amparo directo 164/2021¹ (expediente auxiliar);² y el emitido por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito,³ al fallar el amparo directo 678/2013.

¹ Asunto del que derivó la tesis (IV Región)10.10 L (11a.), de título: "APORTACIONES DE VIVIENDA. PROCEDE LA CONDENA A SU PAGO Y LA ENTREGA DE LAS CONSTANCIAS RELATIVAS SI EN EL JUICIO SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN LABORAL Y LA OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE DICHA OBLIGACIÓN POR PARTE DEL PATRÓN, AL MARGEN DE LA FACUL-



- 2. El escrito que contiene la denuncia referida se reproduce parcialmente a continuación:
 - "... tengo a bien denunciar la posible contradicción entre:
- "- El sustentado por este Tribunal Colegiado Auxiliar, al resolver el amparo directo laboral 164/2021 (registro interno 362/2021) ... en la que se aprobó la siguiente tesis pendiente de publicar:

"'Número de Identificación de la tesis: (IV Región)10.10 L (11a.).

"'Título: APORTACIONES DE VIVIENDA. PROCEDE LA CONDENA A SU PAGO Y LA ENTREGA DE LAS CONSTANCIAS RELATIVAS SI EN EL JUICIO SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN LABORAL Y LA OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE DICHA OBLIGACIÓN POR PARTE DEL PATRÓN, AL MARGEN DE LA FACULTAD DE COMPROBACIÓN DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT).

"Hechos: Un trabajador que se dijo despedido injustificadamente demandó la indemnización constitucional y otras prestaciones, entre ellas, el pago y entrega de las constancias de las aportaciones de vivienda ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), por el tiempo que duró la relación de trabajo. En el laudo la Junta absolvió de su pago, al considerar que corresponde al mencionado instituto, mediante el procedimiento correspondiente, exigir al patrón el pago de las aludidas aportaciones, si omitió enterarlas, en términos de los artículos 29 y 30 de la ley que rige a ese organismo.

"'Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que procede la condena al pago y entrega de las constancias de las aportaciones de vivienda

TAD DE COMPROBACIÓN DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT).". (Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo V, mayo de 2022, página 4554, registro digital: 2024548).

² Resuelto en apoyo al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito (expediente de origen: juicio de amparo directo 362/2021).

³ Órgano auxiliado por el Tribunal Colegiado denunciante.



si en el juicio se demuestra la existencia de la relación laboral y la omisión en el cumplimiento de dicha obligación por parte del patrón, al margen de la facultad de comprobación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

"'Justificación: Ello es así, ya que de los artículos 29 y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se advierte que este organismo cuenta con amplias facultades para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de la ley de la materia, como la obligación del patrón de determinar y enterar las aportaciones de seguridad social; sin embargo, con independencia de que el instituto ejerza o no sus facultades de comprobación, las Juntas de Conciliación y Arbitraje están facultadas para conocer de un juicio en el que se reclame el pago de las aportaciones de vivienda omitidas por el patrón, y si en el procedimiento se demuestra la existencia de la relación de trabajo entre el actor y el demandado, y éste no probó la incorporación y aportación al fondo de vivienda, en términos del artículo 784, fracción XIV, de la Ley Federal del Trabajo, la Junta debe condenar al patrón a que pague tales aportaciones por el tiempo que duró la relación de trabajo, aunque ya no exista el nexo laboral, en virtud de que si el acto jurídico que condiciona el derecho a las prestaciones de seguridad social es la existencia de una relación de trabajo, una vez acreditada ésta, se hacen exigibles al patrón las obligaciones de seguridad social.'

"- El sostenido por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito Auxiliado en la ejecutoria dictada en el juicio de amparo directo 678/2013, que fue tomado en consideración al emitir el laudo laboral impugnado.

"En el juicio de amparo directo laboral 164/2021, resuelto por el tribunal de la adscripción del que suscribe, se determinó que en un juicio laboral cuando el actor reclama el pago de las aportaciones de vivienda omitidas por el patrón, y si en el procedimiento jurisdiccional queda evidenciada la existencia de la relación de trabajo entre el actor y el demandado, y que éste no realizó las aportaciones de vivienda respectivas mientras duró ese vínculo jurídico, la Junta laboral debe condenar al patrón a que pague tales aportaciones por el tiempo que duró la relación de trabajo, aunque ya no exista el nexo laboral, pues una vez acreditada ésta se hacen exigibles al patrón las obligaciones de seguridad social.



"En cambio, en el juicio de amparo directo 678/2013, el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito auxiliado sostuvo que corresponde al Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores mediante el procedimiento correspondiente exigir al patrón el pago de las aludidas aportaciones si se omitió enterarlas en términos de los artículos 29 y 30 de la ley del instituto.

"Por tanto, en aras de preservar la seguridad jurídica, se denuncia la posible contradicción entre los criterios señalados. ..."

- 3. SEGUNDO.—Trámite de la denuncia de contradicción de tesis. En acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar la denuncia de contradicción de tesis con el expediente 284/2021 y requirió al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito las versiones digitalizadas de las constancias necesarias para integrar el asunto. Asimismo, ordenó se turnara el asunto al Ministro Alberto Pérez Dayán.
- 4. Mediante proveído de veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, la presidenta de la Segunda Sala determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y solicitó al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito que informara si los criterios habían causado ejecutoria, si se encontraba pendiente de resolución algún recurso que se hubiera interpuesto en su contra, si la decisión era susceptible de impugnación y si existía alguna condición que afectara su firmeza.
- 5. Por auto de nueve de diciembre de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Segunda Sala tuvo por recibida la información solicitada y, dado que el expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis estaba integrado, ordenó su envío al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

6. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II,



de la Ley de Amparo, y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre un Tribunal Colegiado Auxiliar en apoyo de un Tribunal Colegiado de Circuito y el propio Tribunal Colegiado de Circuito auxiliado en el que no existe Pleno de Circuito.

- 7. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.), emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."4
- SEGUNDO.—Legitimación. La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107,

⁴ Texto: "Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el Auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los Tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción.". (Visible en la página mil seiscientos cincuenta y seis, Libro 15, Tomo II, febrero de dos mil quince, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro digital: 2008428).



fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, ya que se formuló por el presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave.

- 9. TERCERO.—**Criterios contendientes.** Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, es menester formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto y, posteriormente, transcribir las consideraciones de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.
- 10. I. Amparo directo 164/2021 (expediente auxiliar), del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave.⁵
- 11. Un gobernado demandó de Servicios y Soluciones Empresariales Costa de Oro, Sociedad Anónima de Capital Variable y de Ecomecatrónica, Sociedad Anónima de Capital Variable, el pago de diversas prestaciones: indemnización constitucional, salarios caídos, aguinaldo, vacaciones, prima dominical, prima de antigüedad, entrega de comprobantes de aportación al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entre otras.
- 12. El asunto fue resuelto por la Junta Especial Número Cincuenta y Dos de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Campeche, en el sentido de absolver a Ecomecatrónica, Sociedad Anónima de Capital Variable, de las prestaciones reclamadas, al no haberse demostrado la relación de trabajo; además, se absolvió a Servicios y Soluciones Empresariales Costa de Oro, Sociedad Anónima de Capital Variable, del pago de ciertas prestaciones y se condenó al pago de:
- "... Segundo. Se absuelve a Servicios y Soluciones Empresariales Costa de Oro, S.A. de C.V., del pago de la indemnización constitucional, salarios caídos y prima de antigüedad ... De igual manera se le absuelve del pago de las aportaciones al Infonavit reclamadas en el inciso f) de su demanda ya que al tratarse

⁵ El que dictó sentencia en auxilio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, en el amparo directo 362/2021 (expediente de origen).



de aportaciones en materia de vivienda, una contribución, es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores quien, mediante el procedimiento correspondiente, legalmente está facultado para exigir del patrón, el pago de las aludidas aportaciones, si se omitió enterarlas en los términos de lo dispuesto en los artículos 29 y 30 de la ley de dicho instituto ..."

13. No estando de acuerdo, el actor –parte trabajadora– promovió el juicio de amparo directo 164/2021 (expediente auxiliar) del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave,⁶ el que por sentencia de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, concedió el amparo, al considerar en esencia lo que sigue:

"... Octavo. Estudio de fondo. ... conceptos de violación (sic) resultan fundados

"En otro orden de ideas, respecto del reclamo del pago y entrega al actor de los comprobantes de aportación que deban cubrirse al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores al tratarse de una prestación inmersa en el derecho humano de seguridad social, este Tribunal Colegiado advierte que resulta incorrecta la determinación de la Junta en la que absolvió del pago y entrega de los comprobantes de las aportaciones.

"La Junta responsable consideró que corresponde al mencionado instituto mediante el procedimiento correspondiente exigir al patrón el pago de las aludidas aportaciones si se omitió enterarlas en términos de los artículos 29 y 30 de la ley del instituto ...

"De lo que la responsable concluyó que entre las contribuciones se encuentran las aportaciones de seguridad social, como las que tienen la obligación de determinar y enterar los patrones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y su incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones; y señaló que corresponde a éste la facultad de determinar los créditos a

⁶ El que dictó sentencia en auxilio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, en el amparo directo 362/2021 (expediente de origen).



cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos a través del procedimiento económico-coactivo por constituir créditos fiscales.

"Este Tribunal Colegiado considera incorrecto el criterio adoptado por la Junta responsable, pues si bien resulta cierto que el instituto de vivienda cuenta con amplias facultades para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de la ley de la materia, así como para determinar las contribuciones y sus accesorios, ello no exime al patrón de cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad social; con independencia de que el instituto ejerza o no sus facultades de comprobación, y la Ley Federal del Trabajo establece la obligación del patrón de hacer las deducciones y enterar los descuentos de la siguiente manera:

"'... Artículo 97. ...'. 'Artículo 110. ...'. 'Artículo 132. ...'. 'Artículo 784. ...'

"Artículos de los que se desprende la obligación del patrón de incorporar y pagar las aportaciones al fondo de vivienda; y en el sumario, no se encuentra acreditado por la parte demandada que el trabajador se encuentra inscrito ante el instituto de vivienda ... cuya carga le corresponde como patrón, –únicamente se cuenta con la afirmación del patrón en el escrito de contestación de demanda en el sentido de que siempre ha cumplido en tiempo y forma con el pago de dichas aportaciones– entonces en términos del artículo 784, fracción XIV, de la Ley Federal del Trabajo ... fue incorrecto que la autoridad responsable absolviera a la demandada Servicios y Soluciones Empresariales Costa de Oro, Sociedad Anónima de Capital Variable, del cumplimiento de dichas prestaciones.

"A mayor abundamiento, cuando en un juicio laboral el actor reclama el pago de las aportaciones de vivienda omitidas por el patrón, y en el procedimiento jurisdiccional queda evidenciada la existencia de la relación de trabajo entre el actor y el demandado, y que éste no realizó las aportaciones de vivienda respectivas mientras duró ese vínculo jurídico, la Junta laboral debe condenar al patrón a que pague tales aportaciones por el tiempo que duró la relación de trabajo, aunque ya no exista el nexo laboral, en virtud de que si el acto jurídico que condiciona el derecho a las prestaciones de seguridad social es la existencia de una relación de trabajo, una vez acreditada ésta se hacen exigibles al patrón las obligaciones de seguridad social; por lo que, en el caso a estudio, la Junta responsable, debió de (sic) condenar al pago de las aportaciones de vivienda omitidas por el tiempo que duró la relación de trabajo.



"Es de citarse, por ser aplicable ... tesis VII.4o.P.T.3 L (10a.) ... 'CUOTAS OBRERO PATRONALES. AL TRATARSE DE UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL IMPRESCRIPTIBLE A FAVOR DE LOS TRABAJADORES PROCEDE SU PAGO RETROACTIVO, AUN CUANDO YA NO EXISTA NEXO LABORAL ...'. También se cita por analogía el criterio aislado VII.2o.A.T.77 L ... de rubro y texto: 'CUOTAS AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y APORTACIONES AL FONDO DE AHORRO PARA EL RETIRO, CUANDO SE RECLAMA SU PAGO LA CARGA DE LA PRUEBA DE HABERLAS CUBIERTO CORRESPONDE AL PATRÓN ...'. También sirve de apoyo a lo anterior ... jurisprudencia ... 2a./J. 3/2011, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ... del rubro y texto siguientes: 'SEGURO SOCIAL. PROCEDE LA INSCRIP-CIÓN RETROACTIVA DE UN TRABAJADOR AL RÉGIMEN OBLIGATORIO. AUN CUANDO YA NO EXISTA EL NEXO LABORAL CON EL PATRÓN DEMANDADO. Finalmente, se cita el criterio sustentado por la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 4a./J. 7/93 ... de la que se desprende la facultad de la Junta de Conciliación y Arbitraje para conocer de la reclamación de la parte actora, que dice: 'INFONAVIT. LAS JUNTAS DE CONCI-LIACIÓN Y ARBITRAJE SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LA RECLA-MACIÓN CONSISTENTE EN LA FALTA DE PAGO DE APORTACIONES AL.'

"... En ese contexto, al haber resultado fundados en suplencia de la queja en otra parte los conceptos de violación, lo procedente es conceder el amparo ... para el efecto de que ... a) En el plazo de veinticuatro horas deje insubsistente el laudo impugnado; --- b) En su lugar ... dicte otro laudo ... d) Condene al patrón Soluciones Empresariales Costa de Oro ... entrega de los comprobantes de pago de las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y al Instituto Mexicano del Seguro Social, por el tiempo que duró la relación de trabajo. ..."

14. De las anteriores consideraciones derivó la tesis aislada (IV Región) 10.10 L (11a.), de rubro:

"APORTACIONES DE VIVIENDA. PROCEDE LA CONDENA A SU PAGO Y LA ENTREGA DE LAS CONSTANCIAS RELATIVAS SI EN EL JUICIO SE DEMUES-TRA LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN LABORAL Y LA OMISIÓN EN EL CUM-PLIMIENTO DE DICHA OBLIGACIÓN POR PARTE DEL PATRÓN, AL MARGEN



DE LA FACULTAD DE COMPROBACIÓN DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)."⁷

15. II. Amparo directo 678/2013, del índice del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito.

16. Un gobernado demandó en la vía laboral a Perforadora Central, Sociedad Anónima de Capital Variable, por diversas prestaciones, como el pago de indemnización por despido injustificado, salarios vencidos, prima de antigüedad, aguinaldo, entrega de las constancias de inscripción ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como el pago de las aportaciones correspondientes, tanto al referido instituto como al Sistema de Ahorro para el Retiro, entre otras.

⁷ "Hechos: Un trabajador que se dijo despedido injustificadamente demandó la indemnización constitucional y otras prestaciones, entre ellas, el pago y entrega de las constancias de las aportaciones de vivienda ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), por el tiempo que duró la relación de trabajo. En el laudo la Junta absolvió de su pago, al considerar que corresponde al mencionado instituto, mediante el procedimiento correspondiente, exigir al patrón el pago de las aludidas aportaciones, si omitió enterarlas, en términos de los artículos 29 y 30 de la ley que rige a ese organismo

[&]quot;Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que procede la condena al pago y entrega de las constancias de las aportaciones de vivienda si en el juicio se demuestra la existencia de la relación laboral y la omisión en el cumplimiento de dicha obligación por parte del patrón, al margen de la facultad de comprobación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

[&]quot;Justificación: Ello es así, ya que de los artículos 29 y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se advierte que este organismo cuenta con amplias facultades para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de la ley de la materia, como la obligación del patrón de determinar y enterar las aportaciones de seguridad social; sin embargo, con independencia de que el instituto ejerza o no sus facultades de comprobación, las Juntas de Conciliación y Arbitraje están facultadas para conocer de un juicio en el que se reclame el pago de las aportaciones de vivienda omitidas por el patrón, y si en el procedimiento se demuestra la existencia de la relación de trabajo entre el actor y el demandado, y éste no probó la incorporación y aportación al fondo de vivienda, en términos del artículo 784, fracción XIV, de la Ley Federal del Trabajo, la Junta debe condenar al patrón a que pague tales aportaciones por el tiempo que duró la relación de trabajo, aunque ya no exista el nexo laboral, en virtud de que si el acto jurídico que condiciona el derecho a las prestaciones de seguridad social es la existencia de una relación de trabajo, una vez acreditada ésta, se hacen exigibles al patrón las obligaciones de seguridad social.". (Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo V, mayo de 2022, página 4554, registro digital: 2024548).



- 17. El asunto fue resuelto por la Junta Especial Número Cincuenta y Dos de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Campeche, en el que se determinó:
- "... Primero. El actor no probó su acción de despido injustificado, la demandada ... logró acreditar sus excepciones y defensas.—Segundo. Se absuelve a la demandada ... del pago de los conceptos de indemnización constitucional, salarios caídos y prima de antigüedad ... del pago de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional ... del pago de los incrementos salariales ... del pago de la diferencia de las cuotas obrero-patronales ... Tercero. Se condena a la demandada ... a realizar en las instituciones ... bancarias ... a favor del actor, por todo el tiempo que duró la relación laboral, el pago de las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y Sistema de Ahorro para el Retiro, a razón del 5% y 2%, respectivamente del último salario devengado por el actor ..."
- 18. No estando de acuerdo con el laudo anterior, la parte patronal demandada promovió el juicio de amparo directo 678/2013, del índice del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, el que en sesión de tres de diciembre de dos mil trece concedió el amparo, con base en lo siguiente:
- "... Sexto. Son fundados ... los conceptos de violación sustentados en la indebida fundamentación y motivación del acto reclamado, por haberse condenado al pago de las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, sin fundamento ni motivación para ello

"Los artículos 2, fracción II, del Código Fiscal de la Federación; 29 y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que son del tenor literal siguiente ...

"Del análisis sistemático de los invocados preceptos, se desprende que entre las contribuciones se encuentran las aportaciones de seguridad social, como son las que tienen obligación de determinar y enterar los patrones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y su incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones en términos de la fracción V, párrafo



segundo, artículo 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, sin perjuicio de que se exija al patrón el cumplimiento de sus obligaciones, las que deberá cubrir a partir de la fecha en que los créditos se hicieran exigibles, así como la actualización y los recargos correspondientes en los términos del Código Fiscal de la Federación y para ello el instituto determinará, en cantidad líquida, las aportaciones y cuotas omitidas, que al hacerse exigibles, tienen el carácter de un crédito fiscal.

"Asimismo, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tiene el carácter de organismo fiscal autónomo y en ejercicio de sus facultades de comprobación, puede determinar en cantidad líquida los créditos fiscales a su favor previstos en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

"De igual manera, se advierte que el patrón para determinar las aportaciones debe cumplir con determinadas formas y plazos, sin embargo, en caso de que no cubra oportunamente el importe de las aportaciones o lo haga en forma incorrecta, el instituto puede determinarlas y fijarlas en cantidad líquida, con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación.

"De lo anteriormente expuesto, se desprende que las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, son contribuciones ... que, por su naturaleza, son obligaciones fiscales que deben ceñirse a los principios tributarios, ya que se advierte de la evolución legislativa que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, constituye un organismo fiscal autónomo encargado de prestar los servicios sociales que permitan a los trabajadores satisfacer sus necesidades de habitación digna y decorosa, investido de la facultad de determinar los créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos a través del procedimiento económico-coactivo, por constituir créditos fiscales.

"En ese orden de ideas, el actor carece de acción y derecho para hacer el reclamo correspondiente, pues en su caso, al tratarse de las aportaciones en materia de vivienda, de una contribución, es el Instituto del Fondo Nacional de



la Vivienda para los Trabajadores, quien, mediante el procedimiento correspondiente, legalmente está facultado para exigir del patrón, el pago de las aludidas aportaciones, si se omitió enterarlas, en los términos de lo dispuesto en los artículos invocados de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

"Por los motivos anteriores, como líneas arriba se anticipó, la condena al pago de las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, no se encuentra debidamente fundada ni motivada.

"... En las relatadas condiciones, en lo que concierne a la condena al pago de las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y al Sistema de Ahorro para el Retiro, el laudo reclamado conculcó en perjuicio del quejoso, las garantías de legalidad y seguridad jurídica a que se contraen los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

"Consecuentemente ... se impone la concesión del amparo ... para efecto de que la responsable: Uno, deje insubsistente el laudo reclamado.—Dos, emita una nueva resolución. ... Cuatro, al decidir en torno del pago de las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, parta de la base de que el actor carece de legitimación para demandar su pago, por las razones plasmadas en el considerando último de esta ejecutoria. ..."

19. CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En principio, es importante precisar que acorde con el criterio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis se actualiza cuando las Salas de este Alto Tribunal, o bien, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

20. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 72/2010 y la tesis aislada P. XLVII/2009, cuyos rubros son los 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 CUES-TIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."8 y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE AD-VIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."9

- 21. Deriva de los referidos criterios que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.
- 22. En tal virtud, 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, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.
- 23. Hechas las precisiones anteriores, conviene acotar que de acuerdo con lo establecido en las ejecutorias reproducidas, se advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada, ya que el Primer Tribunal Colegiado de

⁸ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, registro digital: 164120.

⁹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, registro digital: 166996.



Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, consideró que cuando en un juicio laboral la parte trabajadora reclama al patrón el pago de las aportaciones de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y aquél no prueba haberlas cubierto, procede que la Junta lo condene a que las entere por el tiempo que duró la relación laboral, aunque ya no exista dicho nexo.

- 24. En cambio, el **Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito** estimó que cuando en un juicio laboral la parte trabajadora reclama al patrón el pago de las aportaciones de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y aquél no prueba haberlas cubierto, no procede que la Junta lo condene a que las entere, ya que al tratarse de una contribución, es el referido instituto el que a través de sus facultades de comprobación debe exigir al empleador el pago de las mencionadas aportaciones.
- 25. Como se advierte, los Tribunales Colegiados de Circuito adoptaron posturas disímiles frente a una misma situación jurídica, consistente en establecer si cuando en un juicio laboral queda acreditado que el patrón omitió el pago de las aportaciones de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Junta debe condenarlo a que las entere por el tiempo que duró la relación laboral, aunque ya no exista dicho nexo; ya que mientras uno considera que sí se debe condenar, el otro estima que no.
- 26. En esa tesitura, el **punto de contradicción** que se debe dilucidar estriba en determinar si cuando en un juicio laboral la parte trabajadora reclama al patrón el pago de las aportaciones de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y aquél no prueba haberlas cubierto, procede o no que la Junta condene a la parte patronal a que las entere por el tiempo que duró la relación laboral.
- 27. QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a su resolución, determinando que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio que aquí se establece.
- 28. Con el propósito de evidenciar lo anterior y en virtud de que el tópico en disenso está relacionado con el derecho de seguridad social de los trabaja-



dores para adquirir a través de un crédito barato y suficiente, habitaciones cómodas e higiénicas, es pertinente realizar las siguientes precisiones.

- 29. Así, el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho de seguridad social de los trabajadores para adquirir a través de un crédito barato y suficiente, habitaciones cómodas e higiénicas.
- "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: ...
- "XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

"Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

"Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.



"Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de dosicentos (sic) habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

"Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar."

30. En el ámbito internacional, el derecho en cuestión está tutelado en el artículo 11, numeral 1,¹º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno, que prevé el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, así como la obligación de los Estados Parte de tomar las medidas apropiadas para asegurar su efectividad; lo que es retomado en el Convenio No. 117,¹¹ de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre normas y objetivos básicos de la política social (1962).¹²

31. De la lectura de los dos primeros párrafos de la fracción XII, apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

^{10 &}quot;Artículo 11.

[&]quot;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 Parte 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.

[&]quot;2. Los Estados Parte 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 programas concretos, que se necesiten para:

[&]quot;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 logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

[&]quot;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."

^{11 &}quot;Artículo 5.2. Al fijar el nivel mínimo de vida, deberán tomarse en cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, la vivienda, el vestido, la asistencia médica y la educación."

^{12 (}Mil novecientos sesenta y dos).



nos, se advierte que el Constituyente impuso la obligación a la parte patronal consistente en proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

- 32. Esa obligación se cumplirá mediante las aportaciones que los patrones hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgarles crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.
- 33. Al respecto, la Ley Federal del Trabajo en los artículos 136, 137, 138, 152 y 153, también prevé la obligación de los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, mediante el pago de aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en el 5% 13 sobre los salarios de los empleados.

"Título cuarto "Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones

"Capítulo III "Habitaciones para los trabajadores

"Artículo 136. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio."

"Artículo 137. El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos."

^{13 (}Cinco por ciento).



"Artículo 138. Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones."

"Artículo 152. Los trabajadores tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que deriven del incumplimiento de las obligaciones impuestas en este capítulo."

"Artículo 153. Las empresas tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las acciones que les correspondan en contra de los trabajadores por incumplimiento de las obligaciones que les impone este capítulo."

34. De los preceptos reproducidos, se advierte que la intención, tanto del Constituyente como del legislador ordinario al crear el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, fue la de establecer un sistema de financiamiento que permitiera a los empleados obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejora de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

35. Es así que a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, ¹⁴ se expidió la Ley del Infonavit, ¹⁵ la cual establece la creación del organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con el objeto y las facultades ahí previstas; además, reproduce en lo fundamental, las disposiciones del propio artículo 123 constitucional, al igual que de la Ley Federal del Trabajo, en relación con la obligación de la parte patronal de inscribir a los trabajadores al citado instituto, así como enterar las aportaciones correspondientes, lo que se advierte de los numerales 2, 3, 29, 30, 31, 32, 33 y 53 de la Ley del Infonavit: ¹⁶

¹⁴ (Veinticuatro de abril de mil novecientos setenta y dos).

¹⁵ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

¹⁶ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.



"Artículo 2. Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina 'Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores', con domicilio en la Ciudad de México."

"Artículo 3. El instituto tiene por objeto:

- "I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- "II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - "a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
- "b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y,
 - "c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; ..."
 - "Artículo 29. Son obligaciones de los patrones:
- "I. Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el instituto y dar los avisos a que se refiere el artículo 31 de esta ley;
- "... Los patrones inscribirán a sus trabajadores con el salario que perciban al momento de su inscripción;
- "II. Determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores a su servicio y efectuar el pago en las entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del instituto, para su abono en la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores previstas en los sistemas de ahorro para el retiro, en los términos de la presente ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo. ...

"Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas y forman parte del patrimonio de los trabajadores.



- "... Es obligación del patrón pagar las aportaciones por cada trabajador mientras exista la relación laboral y subsistirá hasta que se presente el aviso de baja correspondiente. Si se comprueba que dicho trabajador fue inscrito por otro patrón, el instituto devolverá al patrón omiso, a su solicitud, el importe de las aportaciones pagadas en exceso, a partir de la fecha de la nueva alta;
- "... Asimismo, deberán cubrir las aportaciones, aun en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar ..."

"Artículo 30. Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

"El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación, para:

- "I. Determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular su actualización y recargos que se generen, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago. Para este fin podrá ordenar y practicar ... visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones, requiriéndoles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta ley.
- "III. Realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación; ...

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el instituto, indistintamente, sancionarán aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones que esta ley establece, origine la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones y el entero de los descuentos, en los términos del Código Fiscal de la Federación. ..."



"Artículo 31. Para la inscripción de los patrones y de los trabajadores se deberá proporcionar la información que se determine en esta ley y sus disposiciones reglamentarias correspondientes.

"... El registro de los patrones y la inscripción de los trabajadores, así como los demás avisos a que se refieren los párrafos anteriores, deberán presentarse al instituto dentro de un plazo no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de que se den los supuestos a que se refiere el párrafo anterior. ..."

"Artículo 32. En el caso de que el patrón no cumpla con la obligación de inscribir al trabajador, o de enterar al instituto las aportaciones y descuentos a los salarios, los trabajadores tienen derecho de acudir al instituto y proporcionarle los informes correspondientes; sin que ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido."

"Artículo 33. El instituto podrá registrar a los patrones e inscribir a los trabajadores y precisar su salario base de aportación, aun sin previa gestión de los interesados y sin que ello releve al patrón de su obligación y de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubieren incurrido."

"Artículo 53. Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el instituto, sobre derechos de aquéllos se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior.

"Las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el artículo anterior, se tramitarán ante los tribunales competentes.

"Será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes."

36. A su vez, en los artículos 1, 2 y 3 del Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y Entero de Descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se establece:



"Artículo 1. El presente ordenamiento es de observancia general y obligatoria en todo el país y tiene por objeto reglamentar la inscripción de trabajadores y patrones, determinación y pago de aportaciones, retención y entero de descuentos, así como la actualización y recargos, previstos en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. ..."

"Artículo 2. Para los efectos de este reglamento se entenderá por:

"I. Aportaciones, la cantidad equivalente al 5% sobre el salario base de aportación de los trabajadores, que los patrones pagan al instituto; ..."

"Artículo 3. Son obligaciones de los patrones de conformidad con la ley:

"I. Inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el instituto;

"... IV. Determinar y efectuar el pago de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para su abono en la subcuenta de vivienda, así como retener y enterar los descuentos en las oficinas del instituto o, en su caso, en las entidades receptoras cuando éste así lo determine ..."

37. De lo anterior se advierte que es obligación de los patrones inscribir a sus empleados en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y enterar las aportaciones [que constituyen el 5%¹⁷ sobre los salarios de los trabajadores] correspondientes que se destinan a la subcuenta de vivienda,¹⁸ cuyo propósito fundamental consiste en que los empleados gocen de los beneficios de las prestaciones de seguridad social, como son, entre otros, garantizar el derecho a toda persona a una vivienda adecuada, es decir, para estar en posibilidad de obtener crédito para adquirirla.

¹⁷ (Cinco por ciento).

¹⁸ En términos de lo dispuesto en el artículo 2, del Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y Entero de Descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que dispone:

[&]quot;Artículo 2. Para los efectos de este reglamento se entenderá por:

^{...} X. Subcuenta de vivienda, la parte integral de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, a la que se destinan las aportaciones que pagan los patrones al instituto sobre el salario base de sus trabajadores, y ..."



- 38. Así, una vez realizadas las anteriores precisiones en torno al derecho de seguridad social de los trabajadores para adquirir a través de un crédito barato y suficiente, habitaciones cómodas e higiénicas; a continuación, esta Segunda Sala emprenderá el análisis del punto de contradicción.
- 39. En efecto, la cuestión en disenso está relacionada con la obligación que tiene la parte patronal de inscribir a sus empleados en el Infonavit¹⁹ y enterar las aportaciones correspondientes, motivo por el cual conviene determinar qué pasa cuando en un juicio laboral queda acreditado que el patrón omitió, tanto la inscripción del trabajador como el pago de las aportaciones de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, si la Junta debe condenarlo o no a que las entere por el tiempo que duró la relación laboral, aunque ya no exista dicho nexo.
- 40. Para dilucidar el anterior cuestionamiento es importante reproducir el contenido de los artículos 152 y 784, fracción XIV, de la Ley Federal del Trabajo, que disponen:

"Artículo 152. Los trabajadores tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que deriven del incumplimiento de las obligaciones impuestas en este capítulo."

"Artículo 784. La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso, corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre:

"... XIV. Incorporación y aportación al Fondo Nacional de la Vivienda."

^{19 (}Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).



- 41. De lo anterior se obtiene que la Ley Federal del Trabajo establece la obligación patronal de inscribir al trabajador y efectuar las aportaciones de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a favor de los empleados, y de conformidad con lo señalado en el artículo 152 de la ley en comento, en caso del incumplimiento de las obligaciones contenidas en el capítulo III, denominado: "Habitaciones para los trabajadores", los trabajadores están legitimados para acudir ante las Juntas Laborales a ejercer las acciones individuales y colectivas que deriven del incumplimiento de tales obligaciones.
- 42. Es así que con base en la anterior disposición, los trabajadores ejercen la referida acción individual y acuden ante las Juntas Laborales a exigir el cumplimiento de la obligación que tiene el patrón de inscribirlos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y enterar las aportaciones de vivienda adeudadas; de modo que es entonces cuando las referidas Juntas conocen de los juicios laborales, los que al desarrollarse en sus etapas procesales, deben resolver sobre la procedencia de la pretensión planteada, esto es, al emitir el laudo, deben decidir si proceden o no tales acciones con base en las pruebas aportadas al juicio (observando lo dispuesto en el artículo 784, fracción XIV, de la Ley Federal del Trabajo), previo examen del presupuesto que origina esa obligación patronal, como es la existencia de la relación laboral, y en caso de que así sea, debe ordenar la inscripción de la parte trabajadora y con base en los citados numerales 136, 143 y 144 de la Ley Federal del Trabajo y demás relativos de la Ley del Infonavit²⁰ (los cuales establecen la forma de calcular esas prestaciones), la referida Junta está en posibilidades de determinar en cantidad líquida el monto de las aportaciones que se omitió pagar, y así condenar al patrón a que entere al referido instituto la cantidad correspondiente, ya que es el organismo encargado de administrar los recursos que se obtengan de las referidas aportaciones.
- 43. En relación con lo anterior, es importante destacar que se dice que el presupuesto que origina las obligaciones patronales, tanto de inscribir a los empleados al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como de enterar las aportaciones correspondientes, es precisamente la relación

²⁰ (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).



laboral, porque así se advierte del contenido del artículo 20²¹ de la Ley Federal del Trabajo, el cual es categórico en señalar que por relación de trabajo se entiende, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario; y, el artículo 21²² del referido cuerpo normativo, enuncia que se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

44. De lo anterior se colige que el derecho de los trabajadores que regula la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en el ramo de vivienda, constituye una garantía y un derecho de seguridad social que, conforme a los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, tienen los empleados que presten a otra persona un servicio personal y subordinado, mediante el pago de un salario; es decir, el aludido derecho de seguridad social, es inherente a la existencia de una relación de trabajo, dado que nace junto con el vínculo jurídico que une a un trabajador con su patrón, por disposición expresa de la ley en consulta.

45. De ese acto jurídico, también surge la obligación del patrón de inscribir a sus empleados y de enterar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores las aportaciones correspondientes, ya que sólo así éstos pueden disfrutar del derecho a la seguridad social, en los términos y condiciones previstos en la Ley del Infonavit;²³ de ahí que se considere que la sola circunstancia de que el patrón no inscriba a sus trabajadores, no significa que éstos carezcan del derecho de seguridad social para adquirir a través de un crédito barato y suficiente, habitaciones cómodas e higiénicas, porque si el acto jurídico que condiciona esa garantía es la existencia de una relación de trabajo, acreditada ésta se hace exigible la obligación del patrón de inscribirlo y enterar las aportaciones respectivas, porque de esa manera se reconoce la preexistencia

²¹ "Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

[&]quot;Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

[&]quot;La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos."

²² "Artículo 21. Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe."

²³ (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).



del derecho que no le fue reconocido y estará en posibilidad de disfrutar de los beneficios de la seguridad social que le correspondan.

46. En suma, si cuando en un juicio laboral la parte trabajadora –ejerciendo la acción individual prevista en el artículo 152 de la Ley Federal del Trabajo– reclama al patrón la omisión de pagar las aportaciones de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y aquél no prueba haberlas cubierto (observando lo dispuesto en el numeral 784, fracción XIV, de la Ley Federal del Trabajo), previo examen del presupuesto que origina esa obligación patronal (como lo es la existencia de la relación laboral), procede que la Junta condene al patrón al pago de las aportaciones por el tiempo que duró la relación laboral, aunque ya no exista dicho nexo, caso en el cual procede el entero en forma retroactiva.

47. Esto es así, porque si en el procedimiento jurisdiccional queda evidenciada la existencia de la relación de trabajo entre el trabajador (actor) y el patrón (demandado), además, se demuestra que este último no lo inscribió mientras duró ese vínculo jurídico y que a la fecha en que se formuló la reclamación ya no existía nexo laboral entre ellos; la Junta laboral debe condenar al patrón a que inscriba al trabajador actor y entere las aportaciones respectivas al referido instituto, por el tiempo que duró la relación de trabajo, porque si el acto jurídico que condiciona el derecho a la seguridad social es la existencia de una relación de trabajo, acreditada ésta se hacen exigibles al patrón las obligaciones previstas en los artículos 136 de la Ley Federal del Trabajo y 29, fracciones I y III, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; ya que de esa manera se reconoce al trabajador la preexistencia del derecho que no le fue otorgado y, a partir de ahí, estará en posibilidad de disfrutar los beneficios de la seguridad social que le correspondan.

48. Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la tesis 2a. XXI/2018 (10a.), emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO EN LOS QUE SE RECLAMEN ACTOS RELACIONADOS CON LA RETENCIÓN O DESCUENTO AL SALARIO POR CONCEPTO DE PAGO DE ADEUDOS DERIVADOS DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS OTORGADOS POR EL INFONAVIT. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS



EN MATERIA DE TRABAJO.";²⁴ así como lo establecido en la jurisprudencia 4a./J. 7/93, de rubro: "INFONAVIT. LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LA RECLAMACION CONSISTENTE EN LA FALTA DE PAGO DE APORTACIONES AL."²⁵

49. Lo anterior con entera independencia de que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores posea facultades para determinar si la parte patronal incurrió en la omisión atribuida (tanto de inscribir a los trabajadores ante el referido instituto como de enterar las aportaciones correspondientes), así como para cuantificar el importe de las aportaciones omitidas, para requerir su pago y efectuar el cobro (artículo 30, fracciones I y III, de la Ley del Infonavit);²⁶ empero, esas atribuciones no varían de forma alguna lo antes considerado, ya que dichas facultades no se contraponen con las que tienen las Juntas Laborales, aunque sean similares, y lo único que demuestran es que los trabajadores tienen dos posibilidades para hacer cumplir sus derechos habitacionales.

50. SEXTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que

²⁴ Texto: "La competencia por materia se establece en atención a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable, sin que sea factible considerar los conceptos de violación o agravios expresados por el quejoso o recurrente, ya que, de lo contrario, la competencia por materia se fijaría en razón de lo que aleguen las partes sin importar que sus expresiones tengan o no relación con el acto reclamado. Ahora bien, si se toma en consideración que el otorgamiento de un crédito hipotecario por parte del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), surge del cumplimiento del artículo 123, apartado A, fracción XII, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual garantiza el derecho de seguridad social a los trabajadores para adquirir a través de un crédito barato y suficiente, habitaciones cómodas e higiénicas, aunado a que, en términos del artículo 29, fracción III, de la ley del instituto mencionado, la forma de pago del crédito será mediante descuentos al salario de los trabajadores, se concluye que cuando en el juicio de amparo indirecto se reclama algún acto relacionado con la retención o descuento al salario de los trabajadores, la competencia para conocer de los recursos contra las resoluciones dictadas en él corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Trabajo, pues debe tenerse en cuenta que tal retención o descuento parte de su salario para cubrir el pago de los créditos otorgados por el Infonavit y, por ende, es de naturaleza eminentemente social y se encuentra inmersa en la materia de trabajo, ya que deriva del derecho constitucional de los trabajadores a adquirir habitaciones cómodas e higiénicas a través de un crédito barato y suficiente, además de que repercute en el salario de los trabajadores que constituye uno de los elementos más relevantes de las relaciones de trabajo.". (Visible en la página ochocientos cincuenta y dos, Libro 53, Tomo I, abril de dos mil dieciocho, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro digital: 2016526).

²⁵ (Emitida por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, número sesenta y dos, febrero de mil novecientos noventa y tres, página quince, registro digital: 207802).

²⁶ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.



el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es el que se cita a continuación:

APORTACIONES DE VIVIENDA AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. CUANDO EN UN JUICIO LABORAL QUEDA ACREDITADO QUE EL PATRÓN OMITIÓ SU PAGO, LA JUNTA DEBE CONDENARLO A QUE LAS ENTERE POR EL TIEMPO QUE DURÓ LA RELACIÓN LABORAL, AUNQUE YA NO EXISTA DICHO NEXO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes disintieron sobre si cuando en un juicio laboral la parte trabajadora reclama al patrón el pago de las aportaciones de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y aquél no prueba haberlas cubierto, procede o no que la Junta lo condene a que las entere por el tiempo que duró la relación laboral, aunque ya no exista dicho nexo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que cuando en un juicio laboral la parte trabajadora –ejerciendo la acción individual prevista en el artículo 152 de la Ley Federal del Trabajo-reclama al patrón la omisión de pagar las aportaciones de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y aquél no prueba haberlas cubierto (observando lo dispuesto en el artículo 784, fracción XIV, de la Ley Federal del Trabajo), previo examen del presupuesto que origina esa obligación patronal (como lo es la existencia de la relación laboral), procede que la Junta condene al patrón al pago de las aportaciones por el tiempo que duró la relación de trabajo, aunque ya no exista dicho nexo, caso en el cual procede el entero en forma retroactiva.

Justificación: Lo anterior es así, porque si en el procedimiento jurisdiccional queda evidenciada la existencia de la relación de trabajo, además se demuestra que el patrón no inscribió al trabajador mientras duró ese vínculo jurídico y que a la fecha en que se formuló la reclamación ya no existía nexo laboral entre ellos, la Junta laboral debe condenar al patrón a que inscriba al trabajador y entere las aportaciones respectivas al referido instituto, por el tiempo que duró la relación de trabajo, porque si el acto jurídico que condiciona el derecho a la seguridad social es la existencia de una relación de trabajo, acreditada ésta, se hacen exigibles al patrón las obligaciones previstas en los artículos 136 de la Ley Federal de Trabajo y 29, fracciones I y III, de la Ley del Instituto del Fondo



Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; ya que de esa manera se reconoce al trabajador la preexistencia del derecho que no le fue otorgado y, a partir de ahí, estará en posibilidad de disfrutar los beneficios de la seguridad social que le correspondan; lo anterior con entera independencia de las facultades de comprobación del mencionado instituto.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio establecido por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se emite en esta resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, 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 Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas (IV Región)1o.10 L (11a.), 2a. XXI/2018 (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas, 6 de abril de 2018 a las 10:10 horas y 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas, respectivamente

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación.



APORTACIONES DE VIVIENDA AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. CUANDO EN UN JUICIO LABORAL QUEDA ACREDITADO QUE EL PATRÓN OMITIÓ SU PAGO, LA JUNTA DEBE CONDENARLO A QUE LAS ENTERE POR EL TIEMPO QUE DURÓ LA RELACIÓN LABORAL, AUNQUE YA NO EXISTA DICHO NEXO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes disintieron sobre si cuando en un juicio laboral la parte trabajadora reclama al patrón el pago de las aportaciones de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y aquél no prueba haberlas cubierto, procede o no que la Junta lo condene a que las entere por el tiempo que duró la relación laboral, aunque ya no exista dicho nexo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que cuando en un juicio laboral la parte trabajadora –ejerciendo la acción individual prevista en el artículo 152 de la Ley Federal del Trabajo– reclama al patrón la omisión de pagar las aportaciones de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y aquél no prueba haberlas cubierto (observando lo dispuesto en el artículo 784, fracción XIV, de la Ley Federal del Trabajo), previo examen del presupuesto que origina esa obligación patronal (como lo es la existencia de la relación laboral), procede que la Junta condene al patrón al pago de las aportaciones por el tiempo que duró la relación de trabajo, aunque ya no exista dicho nexo, caso en el cual procede el entero en forma retroactiva.

Justificación: Lo anterior es así, porque si en el procedimiento jurisdiccional queda evidenciada la existencia de la relación de trabajo, además se demuestra que el patrón no inscribió al trabajador mientras duró ese vínculo jurídico y que a la fecha en que se formuló la reclamación ya no existía nexo laboral entre ellos, la Junta laboral debe condenar al patrón a que inscriba al trabajador y entere las aportaciones respectivas al referido instituto, por el tiempo que duró la relación de trabajo, porque si el acto jurídico que condiciona el derecho a la seguridad social es la existencia de una relación de trabajo, acreditada ésta, se hacen exigibles al patrón las obligaciones previstas en los artículos 136 de la Ley Federal de Trabajo y 29, fracciones I y III, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Traba-



jadores; ya que de esa manera se reconoce al trabajador la preexistencia del derecho que no le fue otorgado y, a partir de ahí, estará en posibilidad de disfrutar los beneficios de la seguridad social que le correspondan; lo anterior con entera independencia de las facultades de comprobación del mencionado instituto.

2a./J. 25/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 284/2021. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, y el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito. 2 de marzo 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: N. Montserrat Torres Contreras.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo directo 164/2021 (cuaderno auxiliar 362/2021), y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 678/2013.

Tesis de jurisprudencia 25/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de mayo de dos mil veintidós.

Nota: De la sentencia dictada en el amparo directo 164/2021 (cuaderno auxiliar 362/2021), resuelto por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, derivó la tesis aislada (IV Región)10.10 L (11a.), de rubro: "APORTACIONES DE VIVIENDA. PROCEDE LA CONDENA A SU PAGO Y LA ENTREGA DE LAS CONSTANCIAS RELATIVAS SI EN EL JUICIO SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN LABORAL Y LA OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE DICHA OBLIGACIÓN POR PARTE DEL PATRÓN, AL MARGEN DE LA FACULTAD DE COMPROBACIÓN DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT).", publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 13, Tomo V, mayo de 2022, página 4554, con número de registro digital: 2024548.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAME EL OFICIO EMITIDO POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA POR EL QUE SE DETERMINA LA IMPROCEDENCIA DE ACTUALIZACIÓN DEL PERMISO DE EXPENDIO AL PÚBLICO DE PETROLÍFEROS EN ESTACIÓN DE SERVICIO (POR ALTA, BAJA O MODIFICACIÓN DE LAS MARCAS COMERCIALES). CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 80/2022. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 8 DE JUNIO 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.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	4
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	5
III.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	5
IV.	Existencia de la contradicción.	La contradicción es existente.	14



V.	Estudio de fondo	Compete a los órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados, conocer de la demanda de amparo en la que se reclame el oficio de improcedencia de actualización del permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio (por alta, baja o modificación de las marcas comerciales) emitido por la Comisión Reguladora de Energía.	22
VI.	Criterio que debe prevalecer	COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAME EL OFICIO DE IMPROCEDENCIA DE ACTUALIZACIÓN DEL PERMISO DE EXPENDIO AL PÚBLICO DE PETROLÍFEROS EN ESTACIÓN DE SERVICIO (POR ALTA, BAJA O MODIFICACIÓN DE LAS MARCAS COMERCIALES) EMITIDO POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES.	43
VII.	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. 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.	46

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **ocho de junio de dos mil veintidós**, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en determinar si cuando se reclama el oficio a través del cual el jefe de la Unidad de Hidrocarburos de la Comisión Reguladora de Energía determina la improcedencia de la solicitud de actualización del permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio, el conocimiento del juicio de amparo corresponde a los órganos de amparo especializados en materia administrativa, o bien, a los especializados en materia administrativa con subespecialización en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

- 1. **Denuncia de la contradicción.** Por oficio signado por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República,¹ se denunció la posible contradicción de criterios entre los sostenidos por una parte, por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, al resolver el conflicto competencial 15/2021 y, por otra, por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el diverso conflicto competencial 4/2022.
- 2. En opinión del denunciante, mientras que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica,

¹ De veintitrés de marzo de dos mil veintidós, registrado con el número de folio 19016-MINTER en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, concluyó que cuando en amparo indirecto se reclama del jefe de la Unidad de Hidrocarburos de la Comisión Reguladora de Energía el oficio mediante el cual se determinó la improcedencia de la solicitud de actualización de un permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio, el conocimiento del asunto corresponde a los órganos de amparo en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, para el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la competencia recae en los órganos de amparo en materia administrativa; por lo que estima que existe contradicción sobre un mismo tema jurídico.

- 3. **Trámite de la denuncia.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de criterios,² la cual se registró con el número de expediente 80/2022. En ese mismo proveído, la contradicción en comento fue turnada a la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek y se requirió a las presidencias de los tribunales contendientes la remisión en versión digitalizada del original o de la copia certificada del informe de vigencia de criterios.
- 4. Posteriormente, la presidenta de la Segunda Sala de esta Suprema Corte dictó acuerdo en el cual **avocó** a este órgano al conocimiento del asunto y ordenó integrar el expediente correspondiente.³

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 criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y

² Auto de treinta y uno de marzo de dos mil veintidós.

³ Auto de veintiséis de abril de dos mil veintidós.



tercero del Acuerdo Plenario Número 5/2013,⁴ toda vez que se trata de una posible contradicción de criterios sostenidos entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito,⁵ 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.

II. Legitimación

6. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima en términos de lo previsto en la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo,⁶ porque fue formulada por un Juez de Distrito, quien conoció de los asuntos que motivaron la emisión de los criterios materia de la presente denuncia.

III. Criterios denunciados

7. A continuación, se sintetizan los antecedentes y consideraciones de los criterios denunciados.

Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, al resolver el conflicto competencial 15/2021.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

⁵ "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTER-PRETACIÓN 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).". [Tesis P. I/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, tesis aislada, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 9, registro digital: 2000331]

⁶ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

[&]quot;l. ...

[&]quot;II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y " "



- 8. **Juicio de amparo.** Una persona moral promovió demanda de amparo indirecto en la que señaló como actos reclamados y autoridades responsables, los siguientes:
 - "V. Autoridades responsables
- "1. Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía, con domicilio en
- "2. Jefe de la Unidad de Hidrocarburos de la Comisión Reguladora de Energía, con domicilio en...
 - "VI. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclama.

II . . .

"A. El Acuerdo A/019/2021 de la Comisión Reguladora de Energía, que establece los supuestos que constituyen una actualización de permiso, publicado en el DOF el 25 de junio de 2021, específicamente en el acuerdo primero, numeral 2, inciso j), que prevé lo siguiente:

"...

"Asimismo, se controvierten los puntos de acuerdo segundo y tercero del Acuerdo A/019/2021, que prevé lo siguiente:

II . . .

- "B. Como primer acto de aplicación del referido Acuerdo A/019/2021, el oficio UH-250/54175/20213 de 27 de agosto de 2021 (el oficio de improcedencia), por el que se negó la solicitud de actualización del permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio número PL/8201/EXP/ES/2015 (el permiso). Dicho acto también se impugna por vicios propios."
- 9. **Incompetencia.** El Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones,



con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, a quien por razón de turno le correspondió conocer de la demanda, determinó carecer de competencia legal por razón de especialización al estimar, en lo que interesa, lo siguiente:

Concluyó que los actos reclamados (1) no se atribuyeron a las autoridades constitucionales en materia de competencia económica (Comisión Federal de Competencia Económica o Instituto Federal de Telecomunicaciones), sino a diversas autoridades dependientes de la Comisión Reguladora de Energía y (2) que no se vinculaban directamente con normas, procedimientos o actos encaminados a vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de competencia económica o de telecomunicaciones, ni eran actuaciones cuya finalidad fuera regular un mercado, sino con la materia administrativa.

Destacó que <u>la competencia para conocer de los actos u omisiones atribuidos a la Comisión Reguladora de Energía, por regla general le corresponde a los órganos jurisdiccionales en materia administrativa al no ser uno de los órganos constitucionales autónomos a los que refiere el artículo 28 constitucional y, por excepción, su conocimiento corresponderá a los especializados cuando el acto se relacione con un tópico de regulación para la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo.</u>

Sin embargo, consideró que en el caso la impugnación del oficio <u>se trata</u> <u>de una situación particular</u> que implica analizar la legalidad de la respuesta que recayó a la solicitud formulada por la quejosa, <u>la cual no requiere dilucidar aspectos relacionados con competencia económica</u>, radiodifusión o telecomunicaciones.

Mientras que, respecto al acuerdo que también fue reclamado, estimó que de su contenido se desprende que <u>no se establece regulación económica para el sector de hidrocarburos, sino únicamente los supuestos de actualización de los permisos</u> a que hace referencia, así como las autoridades encargadas del procedimiento, por lo que atendiendo a la naturaleza de los actos reclamados y a la

⁷ Mediante acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, dictado en los autos del juicio de amparo 8634/2021.



causa de pedir expuesta por la quejosa, concluyó que éstos <u>forman parte de la materia administrativa general</u>, porque no se desprende que para resolver se requiera dilucidar aspectos relativos a la materia de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones; y, en consecuencia, declinó competencia en favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en turno.

- 10. **Recurso de queja.** Inconforme con la determinación referida, la quejosa interpuso recurso de queja,⁸ el cual fue remitido al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.
- 11. **Remisión de la demanda.** Dada la determinación del Juez en cuanto a su incompetencia por razón de materia y especialización, la demanda fue remitida y turnada al Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el cual determinó⁹ no aceptar la competencia declinada al considerar, sustancialmente:

Consideró que la competencia para conocer de la demanda corresponde al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, porque el análisis de los actos reclamados requiere de conocimientos técnicos especializados en competencia económica.

Sostuvo que <u>uno de los actos combatidos podría tener relación con aspectos</u> <u>técnicos que involucran la libre competencia y concurrencia o la prevención, investigación y combate de monopolios</u> que deben ser estudiados por un órgano

⁸ El treinta de noviembre de dos mil veintiuno, de manera electrónica; registrado con el número 1815/2021, del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

⁹ Mediante acuerdo de tres de diciembre de dos mil veintiuno, dictado en los autos del juicio de amparo 1750/2021.



especializado en la materia; de ahí que no sea obstáculo que se trate de actos emitidos por autoridades dependientes de la Comisión Reguladora de Energía, ya que ello no es indispensable para que sea un órgano jurisdiccional especializado el que conozca del asunto.

Afirmó que no pasaba inadvertido que la quejosa reclamaba la inconstitucionalidad del acuerdo A/019/2021, atribuido al órgano de gobierno de la Comisión Reguladora de Energía; sin embargo, consideró que dicho acuerdo estaba relacionado con la respuesta reclamada, respecto del que la quejosa medularmente argumentó que establecía una barrera de entrada a la actividad económica de expendio de petrolíferos al condicionar la actividad al alta de marcas comerciales de los productos a expender, impidiendo la libre competencia, por lo que sostuvo que el análisis de los actos controvertidos requería conocimientos técnicos y especializados en materia de competencia y de mercado. Ante ello, no aceptó la competencia declinada.

- 12. **Conflicto competencial.** Devueltos los autos al juzgado especializado, su titular dictó acuerdo¹⁰ en el cual insistió en declinar su competencia por razón de especialización, por lo que ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en turno, para el conocimiento del conflicto competencial suscitado.
- 13. Trámite y resolución del conflicto competencial. El asunto fue turnado al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, y seguido el trámite del asunto, dicho órgano dictó resolución¹¹ en el sentido de determinar la competencia para conocer de la demanda de amparo al Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y

¹⁰ De diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno.

¹¹ Conflicto competencial número 15/2021, del índice de dicho tribunal, resuelto en sesión de diez de febrero de dos mil veintidós.



jurisdicción en toda la República. Dicha resolución se apoyó en las consideraciones siguientes:

Indicó que la precisión de los actos reclamados y de las autoridades emisoras de éstos revela que <u>no se reclaman actos de la Comisión Federal de Competencia Económica o del Instituto Federal de Telecomunicaciones</u>, por lo que para definir la competencia resultaba necesario valorar el contenido de los actos reclamados y que, de su contenido, se desprende que el órgano regulador resolvió negativamente la autorización de actualización del permiso solicitada por la quejosa, ya que la marca requerida no se encontraba en el "Catálogo de marcas para gasolinas y diésel".

Asimismo, precisó que del contenido de la demanda se advierte que la quejosa refirió que con la emisión del acuerdo y del oficio impugnados se vulnera en su perjuicio la promoción de la libre competencia económica en el sector energético, así como el funcionamiento eficiente de los mercados.

Enseguida señala que el acto reclamado tuvo sustento en las atribuciones establecidas en los artículos 41, fracción I, y 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, siendo que el segundo de esos preceptos impone el deber a la Comisión Reguladora de Energía de fomentar el desarrollo eficiente de la industria, así como promover la competencia en el sector y proteger los intereses de los usuarios, por lo que si bien el acto reclamado en forma destacada es una resolución administrativa de carácter individual emitida por la Comisión Reguladora de Energía, no debe dejar de observarse que ese actuar forma parte de una política de competencia tendente a lograr una mayor participación de los agentes económicos en el mercado energético y tienen como finalidad crear condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo en el sector, por lo que impactan en el derecho de competencia económica.

Aunado a ello, la resolución reclamada se apoya en la aplicación e interpretación del Acuerdo A/019/2021, que establece los supuestos que constituyen una actualización del permiso en materia de hidrocarburos, así como el catálogo de marcas para gasolinas y diésel, por lo que <u>al guardar relación los actos reclamados con el funcionamiento del mercado de comercialización de hidrocarburos, su análisis requiere conocimientos técnicos asociados a dicho mercado.</u>



También señaló que a partir de las consideraciones que esta Segunda Sala sostuvo al resolver la contradicción de tesis 215/2021 (asunto en el que el acto reclamado fue la omisión de dar contestación a una solicitud de modificación del permiso de generación de energía eléctrica), se definió que cuando el accionante reclame (mediante la ampliación de la demanda o la promoción de un nuevo juicio) la respuesta recaída a la solicitud de modificación del permiso (ya no así la omisión de resolver a la solicitud respectiva), es evidente que la resolución del asunto puede requerir conocimientos especializados, lo que actualizará la competencia de los órganos especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 4/2022.

- 14. **Juicio de amparo.** Una persona moral presentó demanda de amparo indirecto en la cual señaló como actos reclamados y autoridades responsables, los siguientes:
 - "III. Las autoridades responsables.
- "1. El jefe de la Unidad de Hidrocarburos de la Comisión Reguladora de Energía.

" ...

- "IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame.
- "1. Del jefe de la Unidad de Hidrocarburos de la Comisión Reguladora de Energía se reclama:

"La emisión del oficio UH-250/54241/2021 de 27 de agosto de 2021, por medio del cual determinó la improcedencia de la solicitud de actualización del permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio PL/1556/EXP/ES/2015 ..."

15. **Incompetencia.** La demanda fue turnada al Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, donde se registró con el



número 1186/2021, y cuyo titular estimó carecer de competencia¹² para conocer la demanda, en esencia, por las siguientes razones:

Sostuvo que en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, la intervención de los órganos especializados <u>no se reduce a</u> <u>los actos emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica o por el</u> <u>Instituto Federal de Telecomunicaciones</u>, sino que al suponer la coincidencia de la competitividad como política pública y el derecho de la competencia económica, la aplicación de complejos normativos de carácter transversal se extiende a los actos dictados por otros órganos reguladores en sectores especializados que inciden en la ordenación de mercados y en la regulación de actividades y servicios de interés general y prioritario, es decir, en el proceso de competencia y libre concurrencia, que requieren de un régimen especial.

Estimó que toda vez que los actos reclamados versan sobre la Ley de Hidrocarburos, así como la actualización del permiso de expendio de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, o de la realización de las actividades reguladas en esa materia, determinó que guardan relación con conocimientos técnicos específicos de competencia económica, por lo que consideró que, atendiendo a que para fijar la competencia por razón de materia se debe analizar la naturaleza material del acto reclamado, prescindiendo de la calidad de la autoridad que lo haya emitido, concluyó que la competencia era del Juez subespecializado; por lo que ordenó que los autos se remitieran al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en turno.

16. **Remisión de la demanda.** Por razón de turno, le correspondió conocer de la demanda al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. En su oportunidad, ¹³ el Juez de Distrito determinó no aceptar la competencia declinada, por los siguientes motivos:

¹² Mediante acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

¹³ Mediante auto de dos de diciembre de dos mil veintiuno, dictado en los autos del juicio de amparo 8680/2021.



Concluyó que el acto reclamado (1) <u>no se atribuyó a las autoridades constitucionales en materia de competencia económica</u> (Comisión Federal de Competencia Económica o Instituto Federal de Telecomunicaciones), <u>sino a una autoridad dependiente de la Comisión Reguladora de Energía</u> y (2) que <u>no se vinculaba directamente con normas, procedimientos o actos encaminados a vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de competencia económica</u> o de telecomunicaciones, ni era una actuación cuya finalidad fuera regular un mercado, sino con la materia administrativa.

Destacó que la competencia para conocer de los actos u omisiones atribuidos a la Comisión Reguladora de Energía, por regla general le corresponde a los órganos jurisdiccionales en materia administrativa al no ser uno de los órganos constitucionales autónomos a los que refiere el artículo 28 constitucional y, por excepción, su conocimiento corresponderá a los especializados cuando el acto se relacione con un tópico de regulación para la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo; sin embargo, adujo que, en el caso la impugnación del oficio se trata de una situación particular que implica analizar la legalidad de la respuesta que recayó a la solicitud formulada por la quejosa, la cual no requiere dilucidar aspectos relacionados con competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones.

Así, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado y a la causa de pedir expuesta por la quejosa, concluyó que éste forma parte de la materia administrativa general, porque no se desprende que para resolver se requiera dilucidar aspectos relativos a la materia de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones; y, en consecuencia, no aceptó la competencia declinada.

17. **Conflicto competencial.** En cumplimiento a lo ordenado por el Juez especializado, los autos fueron remitidos al Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular insistió en declararse legalmente incompetente por razón de materia para conocer del asunto, ¹⁴ por lo que ordenó la remisión de los autos al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en turno, para la resolución del conflicto competencial.

¹⁴ Mediante auto de diez de diciembre de dos mil veintiuno.



18. **Trámite y resolución del conflicto competencial.** Los autos fueron turnados al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano que declaró competente al Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, ¹⁵ en atención a las siguientes consideraciones:

Precisó que la competencia de los órganos jurisdiccionales subespecializados se actualiza cuando: (a) se impugnan normas o actos emitidos por la Comisión Federal de Competencia Económica y por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y (b) se impugnan normas o actos sobre temas específicos de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con independencia del carácter formal de la autoridad administrativa que los emita.

Del contenido del oficio reclamado observó que se determinó la improcedencia de la actualización del permiso para expender combustibles solicitada por la quejosa, porque el producto no se encontraba en el catálogo de marcas autorizadas y, a partir de ello, estimó que <u>el tema no se vincula con los precios,</u> ni protege el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, sino que simplemente se relaciona a las marcas que es posible expender.

Así, concluyó que <u>el acto reclamado se ubica dentro de la competencia administrativa genérica al referirse a cuestiones relativas a permisos administrativos</u>, sin que dicho acto pudiera tener incidencia en la determinación del precio, participación de agentes económicos ni en el proceso productivo; <u>aunado a que no se atribuyó a la Comisión Federal de Competencia Económica ni al Instituto</u> Federal de Telecomunicaciones.

IV. Existencia de la contradicción

19. El Pleno de este Tribunal ha establecido que, para actualizar la contradicción de criterios, basta la existencia de oposición respecto de un mismo

¹⁵ Conflicto competencial 4/2022, resuelto en sesión de uno de marzo de dos mil veintidós.



punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. En ese sentido es ilustrativa la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."16

Tesis P./J. 72/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2010, Tomo XXXII, página 7, registro digital: 164120, cuyo texto establece: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P. /J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."



- 20. Del criterio precisado se obtiene que la existencia de la contradicción de criterios no depende de la identidad o semejanza de las cuestiones fácticas, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que la variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto; esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifiquen la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo formen parte de la historia procesal del asunto de origen.
- 21. Es decir, si las cuestiones fácticas fueran parecidas e influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.
- 22. Así, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:
- Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su potestad de arbitrio judicial, mediante la intelección de una norma para adoptar algún canon o método interpretativo, cualquiera que fuese.
- Entre los ejercicios interpretativos realizados por los órganos judiciales existe –al menos– un problema jurídico analizado, ya sea mediante la adopción de algún criterio o la fijación de un principio o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,
- 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.



- 23. En el caso, como se demuestra a continuación, **existe la contradicción** de criterios denunciada.
- 24. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Para evaluar si se cumple este primer requisito, se debe verificar si los tribunales contendientes se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.
- 25. En el caso del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se concluyó que cuando se reclama en amparo indirecto el oficio por el que se determina la improcedencia de la solicitud de actualización del permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio –al estimar que la marca solicitada no se encuentre en el "Catálogo de Marcas autorizadas por la Comisión"-, así como el Acuerdo A/019/2021 de la Comisión Reguladora de Energía, que establece los supuestos que constituyen una actualización de permiso, el conocimiento del asunto corresponde a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones; lo anterior porque para actualizar la competencia de los órganos subespecializados en esas materias no es necesario que se reclamen actos de la Comisión Federal de Competencia Económica o del Instituto Federal de Telecomunicaciones, siendo que en el caso no se reclamaron actos de esas autoridades; luego, identificó que del contenido de la demanda la quejosa argumentó que dichos actos vulneran en su perjuicio la promoción de la libre competencia económica en el sector energético y el funcionamiento eficiente de los mercados, y que <u>el oficio reclamado se fundamentó en las atribu-</u> ciones de la Comisión Reguladora de Energía establecidas en los artículos 41, fracción I y 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; por lo que si bien el acto reclamado destacadamente es una resolución administrativa individual, no se debe dejar de atender el hecho de que esos actos forman parte de una política tendente a lograr una mayor participación de los agentes económicos en el mercado energético cuya finalidad es crear condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo en el sector, por lo que impactan en el derecho de competencia económica.



26. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito concluyó que el conocimiento de la demanda de amparo en la que se reclame el oficio por el que se determina la improcedencia de la solicitud de actualización del permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio, corresponde a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, porque dicha negativa obedece a que el producto cuyo cambio o actualización fue solicitado, no se encuentra en el catálogo expedido por la Comisión Reguladora de Energía y, a partir de ello, el asunto no tiene vinculación con precios, ni protege el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas ni otras restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, sino únicamente se relaciona con las marcas que es posible expender y, en consecuencia, al sólo referirse a cuestiones relacionadas con permisos administrativos y no haberse atribuido a la Comisión Federal de Competencia Económica ni al Instituto Federal de Telecomunicaciones concluyó que el asunto correspondía a la materia administrativa genérica.

27. Como puede advertirse, para el primero de los tribunales reseñados el estudio de este tipo de asuntos requiere conocimientos técnicos especializados en materia de competencia económica, pues la improcedencia de la solicitud de actualización del permiso de expendio de hidrocarburos en estación de servicio, así como el acuerdo referido previamente -que también fue impugnadoconstituyen actos que forman parte de una política que pretende lograr una mayor participación de los agentes económicos en el mercado energético para crear condiciones que generen un desarrollo eficiente y competitivo en el sector, situación que impacta en el derecho de competencia económica; mientras que, para el segundo de los órganos jurisdiccionales, del contenido del oficio por el que se determinó la improcedencia de la solicitud de actualización multicitada, no tiene vinculación con precios, ni protege el proceso de competencia y libre concurrencia, por lo que estimó que únicamente guardaba relación con las marcas que es posible vender y, a partir de ello, su análisis se relaciona con cuestiones vinculadas con permisos administrativos, por lo que si además de ello dicho acto no se atribuyó a la Comisión Federal de Competencia Económica ni al Instituto Federal de Telecomunicaciones, su estudio se enmarcaba en la materia administrativa genérica.



- 28. Lo anterior evidencia que las ejecutorias sujetas a la presente denuncia contienen un ejercicio interpretativo relacionado con la competencia en materia administrativa genérica y la especializada en competencia económica, así como en cuanto a la naturaleza del acto reclamado (oficio por el que se determinó la improcedencia de la solicitud de actualización del permiso de expendio de hidrocarburos en estación de servicio, así como el Acuerdo A/019/2021 de la Comisión Reguladora de Energía, que establece los supuestos que constituyen una actualización del permiso –este último, en el caso analizado por el Tribunal Colegiado especializado–) y la necesidad de que ese tipo de actos reclamados requiera de conocimientos técnicos especializados en competencia económica; por ende, queda satisfecho el primer requisito.
- 29. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Según se ha explicado, los dos tribunales que participan en la presente contradicción analizaron demandas de amparo en las cuales se reclamaron actos idénticos, es decir, el oficio por el cual una autoridad de la Comisión Reguladora de Energía determinó la improcedencia de la solicitud de actualización del permiso de expendio de petrolíferos en estación de servicio (con la salvedad de que en uno de los casos también se reclamó el Acuerdo A/019/2021 de la referida Comisión, que establece los supuestos que constituyen una actualización de permiso), pero arribaron a conclusiones diferentes en cuanto al órgano de amparo al que corresponde conocer de dichas demandas.
- 30. En efecto, mientras que en un caso se concluyó que tanto el oficio como el acuerdo reclamados entrañan el análisis de aspectos técnicos que involucran la libre competencia porque forman parte de una política <u>relacionada con el incremento de la participación de agentes en el mercado energético vinculado con el derecho de competencia económica</u>; en el otro caso se concluyó que el análisis del oficio por el que se determinó la improcedencia de la actualización del permiso, a partir de verificar que la marca cuya solicitud de venta se requirió se encontraba o no en el catálogo respectivo, <u>sólo se relaciona con temas vinculados con permisos administrativos</u>, por lo que ese tipo de reclamo actualiza la competencia de los órganos de amparo en materia administrativa genérica.
- 31. Así, es claro que ante un mismo problema jurídico que fue sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a conclusiones



diferentes, con lo que se satisface el segundo requisito para la existencia de la contradicción de criterios.

- 32. No obsta a lo anterior, el hecho de que en la demanda de amparo que motivó la emisión del criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica. Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República se haya reclamado, además del referido oficio, el Acuerdo A/019/2021 de la Comisión Reguladora de Energía, que establece los supuestos que constituyen una actualización de permiso, situación que no sucede en el asunto resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; sin embargo, tal situación no constituye un elemento relevante para la resolución de la presente contradicción toda vez que: (1) en el asunto analizado por el Tribunal Colegiado especializado, el acto reclamado de manera destacada fue el oficio de improcedencia, es decir, el acto concreto de aplicación de la norma igualmente combatida y (2) porque el acto de aplicación reclamado en ambos juicios fue fundamentado por la autoridad responsable, entre otras disposiciones, en el Acuerdo A/019/2021, por lo que es claro que, en ambos casos, el acto concreto de aplicación reclamado se apoya en el mismo marco normativo el cual habrá de ser analizado por este órgano jurisdiccional a efecto de determinar la naturaleza del oficio reclamado.
- 33. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. Finalmente, de las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de una genuina pregunta.
- 34. La cuestión por resolver puede formularse de la siguiente manera: cuando en amparo indirecto se reclama de la Comisión Reguladora de Energía el oficio por el que se determina la improcedencia de la solicitud de actualización del permiso de expendio de petrolíferos en estación de servicio, ¿el conocimiento del asunto corresponde a los órganos de amparo en materia administrativa, o bien, a los especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones?



V. Estudio de fondo

- 35. Para abordar la problemática que entraña el presente asunto es necesario indicar que la competencia por materia es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias referentes a una determinada rama del derecho, la cual tiene como ventaja que los juzgadores adscritos a un tribunal especializado únicamente conozcan de asuntos de esa materia, lo que permite enfocar su atención, repercute en la formación de su especialización y lo encausa hacia una mayor profundización del conocimiento del juicio de amparo en la materia de que se trate.
- 36. En el caso que nos ocupa, las determinaciones de los Tribunales Colegiados coincidieron en que la materia en la que versa la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades es <u>administrativa</u>; sin embargo, por un lado, un tribunal consideró que el asunto corresponde a la <u>materia administrativa</u> <u>general</u>, mientras el otro consideró que el asunto se ubica en el campo del <u>derecho administrativo especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones</u>, por lo que el presente asunto se concreta a determinar si se actualiza o no la competencia por materia especializada en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.
- 37. Así, para determinar cuál es el órgano competente por materia, **se debe tomar en cuenta la naturaleza del acto reclamado**, lo cual se puede hacer mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas, la invocación de preceptos legales en que se apoye la demanda y, en todo caso, prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule a las partes.¹⁷
- 38. Desde el punto de vista orgánico, el artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁸ vigente, establece que los Jueces de Distrito especializados en materia administrativa conocerán de controversias relativas a

¹⁷ Jurisprudencia 2a./J. 24/2009, de rubro: "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, registro digital: 167761.

^{18 &}quot;Artículo 57. Las y los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:



la aplicación y legalidad de leyes federales y locales y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, de procedimientos seguidos ante autoridades administrativas, contra actos de autoridad distinta a la judicial, contra actos de tribunales administrativos, o con motivo del incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- 39. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de julio de dos mil trece, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 60., 70., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones. Del respectivo proceso de reformas se obtienen las premisas siguientes:
- En la iniciativa se propuso la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.
 - La finalidad de creación de esos órganos fue:
- Dar mayor certeza a los agentes económicos mediante la aplicación eficaz, técnica e informada de los marcos normativos aplicables a esas materias.

[&]quot;I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

[&]quot;II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

[&]quot;III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[&]quot;IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 51 y III del artículo anterior en lo conducente:

[&]quot;V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio, y

[&]quot;VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



- Concentrar en ciertos órganos los litigios correspondientes.
- Evitar sentencias contradictorias.
- Especializar en los aspectos técnicos de esas materias a ciertos juzgadores.
- Evitar la duplicidad de impugnaciones en la vía contencioso administrativa y ordinaria federal.
 - Agilizar la impartición de justicia en esas materias.
 - Cumplir el compromiso número 38 del Pacto por México.

40. El artículo décimo segundo transitorio del decreto precisado, estableció que el Consejo de la Judicatura Federal debía crear los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito Especializados en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en un plazo no mayor a sesenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la reforma de mérito (término que venció el diez de agosto de dos mil trece), por lo que en cumplimiento de tal mandato constitucional, el citado Consejo emitió el Acuerdo General 22/2013,19 en el cual dispuso la creación de dos juzgados y dos Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa, Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con domicilio en el entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y jurisdicción en toda la República, a quienes correspondería conocer de todos los juicios de amparo nuevos que se presentaran a partir de su inicio de funciones, en las materias ya precisadas; así como el Acuerdo General 15/2021,20 mediante el cual la misma autoridad administrativa del Poder Judicial de la Federación ordenó la creación. denominación e inicio de funciones del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

¹⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil trece.

²⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de dos mil veintiuno.



41. Si bien es cierto que los acuerdos en comento no definen qué debe entenderse por competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, lo cierto es que la propia reforma constitucional permite establecer la competencia por materia en favor de los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que, concretamente, la competencia en el **tema de telecomunicaciones** y **radiodifusión** se surte en aquellos casos en que se dirima una cuestión relativa a la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales; asimismo, en materia de **competencia económica** (incluyendo los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones), <u>en lo relativo a la regulación de los participantes de estos mercados vinculada con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y libre concurrencia.</u>

42. Al resolver diversos conflictos competenciales, esta Segunda Sala determinó que, en principio, los actos que pueden ser reclamados ante dichos órganos judiciales deben surgir de la actividad reguladora de los organismos autónomos a los que se alude en el artículo 28 constitucional; esto es, de la Comisión Federal de Competencia Económica, o bien, del Instituto Federal de Telecomunicaciones; ²¹ sin embargo, posteriormente, al resolver la contradicción de tesis 447/2018, esta Sala agregó que, en ciertos casos, también corresponde a esos juzgados y tribunales especializados conocer de los asuntos en que se reclamen actos de los órganos reguladores coordinados como lo son la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (cuyo fundamento está previsto en el mismo precepto constitucional).²²

 ²¹ Jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.), de rubro: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 1092, registro digital: 2012188.
 ²² Como lo reconoció esta Sala al resolver la contradicción de tesis 447/2018, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 123/2019 (10a.), de rubro: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS



- 43. En efecto, al resolver la contradicción de tesis 205/2017,²³ este órgano jurisdiccional concluyó que cuando en amparo indirecto se reclama el Acuerdo A/051/2016 de la Comisión Reguladora de Energía, que establece los formatos y medios para reportar la información referida en el artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, corresponde conocer de esos asuntos y sus recursos a los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica porque al tratarse de precios, tal aspecto incide en el derecho de la competencia económica, pues la información recabada servirá para establecer o no regulación de precios, incluso de precios máximos, cuando no existan condiciones de competencia efectiva.
- 44. También ilustra lo anterior, lo resuelto por esta Sala en la contradicción de tesis 204/2017,²⁴ en la cual se concluyó que cuando en amparo indirecto se reclama la resolución identificada con el número RES/998/2015, emitida por la Comisión Reguladora de Energía y en la cual se contiene la metodología para la determinación de los precios máximos de gas natural objeto de venta de primera mano, el conocimiento de esos juicios y de sus recursos corresponde a los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, pues ese acto contiene una regulación de carácter asimétrico que es la forma en la que se pretende asegurar una competencia efectiva en el mercado del gas natural.
- 45. Asimismo, en la diversa contradicción de tesis 113/2017²⁵ se reconoció la posibilidad de que tales juzgados y tribunales subespecializados conozcan de amparos y sus recursos en los que se reclaman actos emitidos por una autoridad formalmente perteneciente a la administración pública centralizada, a condición de que esos actos tengan un impacto en aspectos como la creación de condiciones adecuadas para un mercado abierto y competitivo de combustibles,

RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA ACTOS QUE REGULEN TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, COMO SUCEDE CON EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/058/2017.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, octubre de 2019, Tomo II, página 1894, registro digital: 2020716.

²³ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 205/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 23 de mayo de 2018.

²⁴ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 204/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 23 de mayo de 2018.

²⁵ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 113/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 23 de mayo de 2018.



como ocurrió con el Acuerdo 98/2016, emitido por el secretario de Hacienda y Crédito Público, por el que se dieron a conocer las regiones en que se aplicarán precios máximos al público de las gasolinas y el diésel, así como la metodología para su determinación.

46. Recientemente, al resolver la contradicción de tesis 215/2021,²⁶ este órgano jurisdiccional determinó que cuando en amparo indirecto se reclama de la Comisión Reguladora de Energía la omisión de resolver –dentro del plazo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica- la solicitud de modificación del permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, el conocimiento del asunto corresponde a los órganos de amparo en materia administrativa porque si bien los órganos reguladores coordinados en materia energética (como la propia Comisión Reguladora de Energía) tienen atribuciones en materia de competencia económica dentro del sector energético, lo cierto es que la naturaleza omisiva del acto reclamado no conduce a que dentro del juicio se deba verificar si se trata o no del despliegue de las atribuciones que en esa materia tiene esa Comisión, sino sólo de corroborar la existencia del deber de la autoridad responsable para resolver sobre lo solicitado dentro del plazo normativamente previsto, por lo que, en dicho supuesto, no son necesarios conocimientos específicos o técnicos relacionados con la materia de competencia económica.

47. Sin embargo, en esa ejecutoria se precisó que si el quejoso reclama (mediante ampliación de la demanda o en un nuevo juicio) la respuesta recaída a la solicitud de modificación del permiso correspondiente, es claro que el análisis del asunto podrá requerir de conocimientos especializados en materia de competencia económica al ser necesario valorar si el otorgamiento o negativa de la modificación solicitada tiene o no algún impacto en los mercados energéticos y si afecta la libre concurrencia y competencia en los mismos, casos en los que claramente se actualizará la competencia de los órganos de amparo especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

²⁶ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 215/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 20 de octubre de 2021.



48. Esto es, en un primer momento se estableció el criterio atinente a que la competencia de los órganos de amparo especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones requería que el acto reclamado fuera resultado de la actividad reguladora de organismos como la Comisión Federal de Competencia Económica o el Instituto Federal de Telecomunicaciones; sin embargo, posteriormente tal criterio se extendió al reconocer que existen otros órganos (como la Comisión Reguladora de Energía) que legalmente realizan actos que inciden en cuestiones relacionadas con la competencia en los mercados, la participación en los mismos, la fijación de precios al consumidor y demás tópicos propios de la competencia entre participantes de un mismo sector, por lo que el análisis de esos actos requerirá de conocimientos técnicos especializados en materia de competencia económica los cuales no son propios de los órganos de amparo especializados en materia administrativa genérica, sino de aquellos subespecializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

49. En relación con la Comisión Reguladora de Energía, debe indicarse que se trata de un órgano previsto en el artículo 28 constitucional, cuyo origen se remonta al "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía",²⁷ publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, por virtud del cual se modificó, entre otros, el artículo 28, al cual se incorporó un séptimo párrafo que estableció:

"Art. 28. ...

"El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

"..."

50. En el artículo décimo segundo transitorio de esa reforma constitucional se dispuso que la ley reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión dispon-

²⁷ En vigor a partir del veintiuno de diciembre de ese año.



dría que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía se convertirían en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión y se establecieron bases para el funcionamiento y regulación de esos órganos.

51. Del proceso de reformas del que derivó tal modificación constitucional, se obtiene lo siguiente:

"En la exposición de motivos se explicó que la Comisión Reguladora de Energía tendría bajo su responsabilidad el otorgamiento, la autorización y la revocación de permisos o concesiones para la generación y distribución de energía eléctrica que realicen los particulares, así como para la refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos.

"Que a la **Comisión Reguladora de Energía correspondería regular** la generación, control operativo, transmisión, distribución, comercialización, así como el desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica, que realicen el Estado y los particulares, siendo así el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realice el Estado por sí mismo, los operadores de manera independiente o ambos de manera conjunta.

"También se dijo que debería fomentar una sana competencia entre los distintos operadores, incluida la Comisión Federal de Electricidad, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

"La finalidad perseguida con la creación de ese órgano y las atribuciones asignadas era que <u>hubiese nuevos operadores</u> en materia eléctrica, <u>quienes participarán en los procesos de generación y comercialización</u> de la energía eléctrica para que, en un futuro, los mexicanos <u>pudieran elegir de manera libre la empresa que les brinde las mejores condiciones en precio, suministro y atención a las necesidades propias de cada familia o industria para el consumo de energía eléctrica."</u>



52. Cabe precisar que en el marco legislativo previo a esa reforma constitucional ya existían los órganos precisados, pero sin contar con un fundamento constitucional; por ende, lo relevante de tal modificación fue que, además de prever a esos órganos en la fuente constitucional, se modificaron sus funciones en atención a la reforma constitucional en materia de energía que se realizó. En este orden, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética²⁸ dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 2. Los órganos reguladores coordinados en materia energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:

- "I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y
- "II. La Comisión Reguladora de Energía."

"Artículo 3. Los órganos reguladores coordinados en materia energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

"En el desempeño de sus funciones, los órganos reguladores coordinados en materia energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, mediante los mecanismos que establece el capítulo VI de esta ley, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal."

"Artículo 22. Los órganos reguladores coordinados en materia energética tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Emitir sus actos y resoluciones con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como vigilar y supervisar su cumplimiento;

²⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce, es decir, previo a la reforma constitucional indicada.



- "II. Expedir, a través de su órgano de gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de su competencia;
- "III. Emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- "IV. Interpretar para efectos administrativos y en materia de su competencia, esta ley y las disposiciones normativas o actos administrativos que emitan;
- "V. Imponer las sanciones respecto de los actos u omisiones que den lugar a ello, así como imponer y ejecutar sanciones no económicas, en el ámbito de su competencia, de conformidad con las leyes aplicables;
- "VI. Disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan para financiar su presupuesto;
 - "VII. Expedir su reglamento interno;
- "VIII. Solicitar al Diario Oficial de la Federación la publicación de las disposiciones de carácter general que expida y demás resoluciones y actos que estime deban publicarse;
- "IX. Tramitar ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria todo lo relativo al impacto regulatorio;
- "X. Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas;
- "XI. Solicitar a los sujetos regulados todo tipo de información o documentación y verificar la misma respecto de las actividades reguladas;
- "XII. Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados, en el ámbito de su competencia;



"XIII. Ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión, requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como de la regulación, autorizaciones y permisos que hubieran emitido, y de los contratos y convenios relativos a las actividades reguladas;

"XIV. Realizar las visitas de inspección que le soliciten las Secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público, entregándoles los informes correspondientes:

"XV. Participar en foros, organismos y asociaciones internacionales respecto de las materias de su competencia, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pudiendo celebrar convenios y asociaciones con órganos reguladores de otros países;

"XVI. Proponer a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal las actualizaciones al marco jurídico, en el ámbito de su competencia, así como participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas o relacionadas con las actividades reguladas;

"XVII. Actuar, si lo considera conveniente, como mediador o árbitro en la solución de controversias respecto de las actividades reguladas;

"XVIII. Expedir las disposiciones aplicables al servicio profesional que regirán las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos adscritos al órgano regulador coordinado en materia energética de que se trate;

"XIX. Expedir el código de conducta al que deberán sujetarse los servidores públicos adscritos al órgano regulador coordinado en materia energética;

"XX. Aportar elementos técnicos al Ejecutivo Federal sobre la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial en Materia de Energía y demás instrumentos de política pública en la materia;



"XXI. Realizar estudios técnicos dentro del ámbito de su competencia;

"XXII. Contratar servicios de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones que sean requeridos para sus actividades, incluyendo aquellos que tengan por objeto apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y de administración técnica de permisos, contratos y asignaciones;

"XXIII. Autorizar a servidores públicos de los propios órganos reguladores coordinados en materia energética y acreditar a terceros para que lleven a cabo las actividades de supervisión, inspección y verificación, así como de certificación y auditorías referidas en la presente ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;

"XXIV. Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan;

"XXV. Resolver, a través de su órgano de gobierno, los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de sus actos y resoluciones;

"XXVI. Establecer y mantener actualizado, para efectos declarativos, un Registro Público en el que deberán inscribirse, por lo menos:

- "a) Las resoluciones y acuerdos tomados por su órgano de gobierno;
- "b) Los votos particulares que emitan los comisionados;
- "c) Las actas de las sesiones del órgano de gobierno;
- "d) Los dictámenes, opiniones, instrucciones, aprobaciones y estudios emitidos en cumplimiento de sus atribuciones;
 - "e) Los permisos, autorizaciones y demás actos administrativos que emita, y
- "f) Los demás documentos que señalen otros ordenamientos y disposiciones legales.



"En la gestión del Registro Público se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información, tomando en consideración lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y

"XXVII. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables."

"Artículo 41. Además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, la <u>Ley de la Industria Eléctrica</u> y las demás leyes aplicables, **la Comisión**Reguladora de Energía deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:

"I. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos;

"II. El transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y

"III. La generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad."

"Artículo 42. La Comisión Reguladora de Energía fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios."

53. Debe añadirse lo previsto en el numeral 20. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,²⁹ en el cual se dispone expresamente que los

²⁹ "Artículo 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

[&]quot;I. Secretarías de Estado;

[&]quot;II. Consejería Jurídica, y



órganos reguladores coordinados (como la Comisión Reguladora de Energía) forman parte de la administración pública federal centralizada a que se refiere el artículo 90 constitucional,³⁰ lo que implica que **formalmente se trata de una autoridad administrativa** y no así de un órgano constitucional autónomo, como sucede con otros órganos reguladores previstos en el propio artículo 28 constitucional como el Banco de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones o la Comisión Federal de Competencia Económica.

54. Ahora bien, por cuanto hace al oficio a través del cual el jefe de la Unidad de Hidrocarburos de la Comisión Reguladora de Energía determina la improcedencia de la actualización del permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio (acto reclamado en los dos juicios de los cuales derivan los criterios en contradicción), debe decirse que –como ya se apuntó– si bien la referida Comisión no forma parte del grupo de organismos constitucionales autónomos a que refiere el artículo 28 constitucional, lo cierto es que esta Segunda Sala ha ampliado el ámbito de competencia de los juzgados y tribunales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, para conocer de los juicios o recursos en que se impugnan algunos de sus actos; por lo que para determinar la competencia en el presente asunto, es indispensable analizar la naturaleza del acto reclamado en el amparo.

55. En este sentido conviene destacar que, en términos de los artículos 22, fracción X, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética;³¹ 48, fracción II, 81, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos,³² y 5 del Reglamento

[&]quot;III. Órganos reguladores coordinados en materia energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución."

^{30 &}quot;Art. 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

³¹ "Artículo 22. Los órganos reguladores coordinados en materia energética tendrán las siguientes atribuciones:

[&]quot;X. Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas;

[&]quot;..."



de las actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos,³³ corresponde a la Comisión Reguladora de Energía otorgar, modificar y revocar permisos, así como la emisión de otros actos administrativos vinculados a las materias que regula, dentro de los que se encuentra la comercialización y expendio al público de gas natural y petrolíferos.

56. Por su parte, de conformidad con el Acuerdo A/019/2021 de la Comisión Reguladora de Energía, que establece los supuestos que constituyen una actualización de permiso, los permisos que otorgue pueden ser actualizados cuando los cambios solicitados no constituyan una modificación sustancial de los términos y condiciones del permiso respectivo,³⁴ siendo que en el acuerdo referido se establecen cuáles son los supuestos que pueden constituir una actualización del permiso y en donde se dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

³² "Artículo 48. La realización de las actividades siguientes requerirá de permiso conforme a lo siguiente:

[&]quot;II. Para el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, según corresponda, así como la gestión de sistemas integrados, que serán expedidos por la Comisión Reguladora de Energía."

[&]quot;Artículo 81. Corresponde a la Comisión Reguladora de Energía:

[&]quot;I. Regular y supervisar las siguientes actividades, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la agencia:

[&]quot;a) Transporte y almacenamiento de hidrocarburos y petrolíferos;

[&]quot;b) El Transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos;

[&]quot;c) Distribución de gas natural y petrolíferos;

[&]quot;d) Regasificación, licuefacción, compresión y descompresión de gas natural;

[&]quot;e) Comercialización y expendio al público de gas natural y petrolíferos, y

[&]quot;f) Gestión de los sistemas integrados, incluyendo el sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural;

^{33 &}quot;Artículo 5. Corresponde a la Comisión regular y supervisar, así como otorgar, modificar y revocar los permisos para las actividades siguientes:

[&]quot;I. Transporte y almacenamiento de hidrocarburos y petrolíferos;

[&]quot;II. El transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos;

[&]quot;III. Distribución de gas natural y petrolíferos;

[&]quot;IV. Regasificación, licuefacción, compresión y descompresión de gas natural;

[&]quot;V. Comercialización y expendio al público de gas natural y petrolíferos;

[&]quot;VI. Distribución de combustibles para aeronaves, y

[&]quot;VII. Gestión de los sistemas integrados, incluyendo el sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural."

³⁴ Considerando OCTAVO.



"Primero. Los supuestos que constituyen una actualización de permiso, son los que a continuación se señalan:

"...

- "2. En materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, así como de bioenergéticos, con excepción del transporte de gas natural por medio de ductos en las modalidades de usos propios y sociedad de autoabastecimiento:
- "j) <u>El alta, baja o modificación de las marcas comerciales de hidrocarburos y petrolíferos como producto</u>, así como aquellas empleadas en el transporte y distribución por medios distintos a ductos y expendio al público de Gas LP;

"..."

- 57. Aunado a lo anterior, dicho acuerdo también precisa³⁵ que, el trámite de actualización de los permisos que deriven de, entre otros, el supuesto establecido en el numeral 2, inciso j), del punto de acuerdo primero, deberá llevarse a cabo de manera previa a la realización de los cambios previstos en cada uno de los supuestos que enlista.
- 58. Sobre esa base, es posible afirmar que la Comisión Reguladora de Energía está facultada para la expedición, actualización y modificación de permisos en materia de petrolíferos, particularmente para su expendio al público, y que son susceptibles de ser actualizados cuando los cambios objeto de la actualización no constituyan una modificación sustancial de los términos y condiciones del permiso. En ese sentido, el acuerdo impugnado precisa que podrá ser motivo de una actualización de permiso la solicitud de los permisionarios que, en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, consista en el alta, baja o modificación de las marcas comerciales de hidrocarburos y petrolíferos como producto que expenden, solicitud que deberá llevarse a cabo de manera previa a la realización de los cambios previstos en el supuesto correspondiente.
- 59. Ahora bien, mediante los oficios de improcedencia de solicitud de actualización del permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de ser-

³⁵ Punto de acuerdo TERCERO.



vicio que fueron controvertidos en los juicios de amparo de origen, el jefe de la Unidad de Hidrocarburos de la Comisión Reguladora de Energía informó a los permisionarios que, tras analizar la información presentada por cada uno de ellos, la Comisión determinó que era improcedente la actualización porque la marca "SIN MARCA" (que fue solicitada en ambos casos) no se ubicaba dentro del Catálogo de Marcas autorizadas por esa autoridad. Dicha determinación se apoyó, entre otros preceptos, en lo previsto en el artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, 36 disposición que establece que le corresponde a la Comisión Reguladora de Energía promover la competencia en los sectores en los que tiene injerencia, como el de petrolíferos.

60. Lo anterior resulta de singular importancia dado que si bien, en principio, las cuestiones relacionadas con la expedición de permisos (así como la actualización de la información correspondiente, como lo sería la marca del producto autorizado a comercializar) corresponde *prima facie* al derecho administrativo, lo cierto es que al emitirse tal acto con fundamento en una norma cuyo contenido está estrechamente vinculado con aspectos de competencia en el sector energético (cuyo órgano regulador es precisamente la Comisión Reguladora de Energía) y en la cual se ordena a ese órgano el fomentar el desarrollo eficiente de la industria energética y promover la competencia en el sector en protección de los intereses de los usuarios, es indudable que tal acto tiene no sólo como fundamentación una norma legal que incide en aspectos de competencia económica, sino que igualmente su motivación debe estar relacionada con esos aspectos; ello dada la existencia de un vínculo inseparable entre la motivación y fundamentación de un acto.

61. Esto es, si la autoridad fundamenta ese oficio en una norma cuyo contenido se vincula a aspectos de competencia económica, debe presumirse que igualmente la motivación de ese actuar (improcedencia de la actualización solicitada) obedece a cuestiones relacionadas con la competencia en el sector

^{36 &}quot;Artículo 42. La Comisión Reguladora de Energía fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios."



energético, particularmente el de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio, pues al adecuar los supuestos previstos en la norma al caso concreto, debe existir plena coherencia entre los enunciados normativos y las situaciones fácticas del caso, lo cual conduce a estimar que los fundamentos y razones en que se apoya tal acto inciden en el campo de la competencia económica del sector energético, con lo cual se actualiza la competencia de los órganos de amparo especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, pues claramente en tal supuesto, el análisis del acto requerirá de conocimientos técnicos especializados en aspectos de competencia económica.

- 62. No obsta a la anterior conclusión el hecho de que el oficio de improcedencia reclamado en el amparo refiera como justificación de su contenido que el producto cuya actualización de información se solicitó (marca de petrolífero) no esté contemplado en el Catálogo de Marcas autorizadas; ello porque al haberse apoyado tal actuar, adicionalmente, en el referido artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en el cual se ordena a la referida Comisión fomentar el desarrollo eficiente de la industria energética y promover la competencia en el sector en protección de los intereses de los usuarios, resulta innegable que tal acto se relaciona directamente con el mercado de petrolíferos (marcas autorizadas para comercializar mediante la expedición de los correspondientes permisos), lo cual tendrá impacto en el comportamiento del mercado y de los consumidores.
- 63. Esto es, al resolver sobre la actualización de los productos (marcas) autorizados a comercializar en el mercado de petrolíferos, las determinaciones correspondientes podrían tener un efecto prohibitivo o preferencial hacia ciertas marcas, lo cual indudablemente tendrá repercusiones en el mercado correspondiente y en los consumidores, pues es posible que se limite la participación de ciertos agentes a partir del producto que pretenden comercializar y, en contrapartida, se privilegie la comercialización de otras marcas, lo cual tendrá efectos en la libre concurrencia en el sector.
- 64. Lo expuesto permite concluir que los efectos de la determinación adoptada por la Comisión Reguladora de Energía al resolver sobre las solicitudes de actualización de marca de petrolíferos a expender en una estación de servicio pueden tener repercusiones en el mercado de venta de petrolíferos y, en consecuencia, estar relacionado con temas de competencia económica y libre concu-



rrencia, es indispensable que esta clase de asuntos sean resueltas por quienes cuentan con conocimientos técnicos especializados en la materia, como lo son precisamente los órganos de amparo especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

VI. Criterio que debe prevalecer

65. 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 LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAME EL OFICIO EMITIDO POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA POR EL QUE SE DETERMINA LA IMPROCEDENCIA DE ACTUALIZACIÓN DEL PERMISO DE EXPENDIO AL PÚBLICO DE PETROLÍFEROS EN ESTACIÓN DE SERVICIO (POR ALTA, BAJA O MODIFICACIÓN DE LAS MARCAS COMERCIALES). CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Hechos: Al resolver conflictos competenciales derivados de juicios de amparo indirecto en los que se reclamó del jefe de la Unidad de Hidrocarburos de la Comisión Reguladora de Energía, el oficio por el que se determinó la improcedencia de la solicitud de actualización del permiso de expendio de hidrocarburos en estación de servicio, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a soluciones contrarias, pues mientras uno sostuvo que se actualizaba la competencia a favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, el otro consideró competente al Juez de Distrito en Materia Administrativa.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que cuando en el amparo se reclama el oficio emitido por la Comisión Reguladora de Energía, que determina la improcedencia para actualizar el permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio (por alta, baja o modificación de las marcas comerciales), resultan competentes los órganos de amparo en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica,



Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

Justificación: En un primer momento, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los órganos de amparo en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República conocerían de los juicios en los que se reclamaran actos de la Comisión Federal de Competencia Económica o del Instituto Federal de Telecomunicaciones, al ser los órganos a quienes constitucionalmente se les asignan atribuciones en materia de competencia económica, lo cual exige de conocimientos técnicos especializados en esa asignatura; sin embargo, mediante diversas ejecutorias el criterio anterior se ha ido ampliando y, a causa de ello, se ha reconocido que los órganos reguladores coordinados en materia energética (como la Comisión Reguladora de Energía) tienen atribuciones legales que inciden en aspectos de competencia económica dentro del sector energético. Así, cuando en amparo se reclama el oficio emitido por la Comisión Reguladora de Energía, que determina la improcedencia para actualizar el permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio, indudablemente se requieren conocimientos técnicos especializados en materia de competencia económica, pues tal acto se apoya, entre otros, en el artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, el cual ordena a la referida Comisión fomentar el desarrollo eficiente de la industria energética y promover la competencia en el sector en protección de los intereses de los usuarios, por lo que resulta innegable que tal acto se relaciona directamente con el mercado de petrolíferos, siendo posible que se limite la participación de ciertos agentes a partir del producto que pretenden comercializar y, en contrapartida, se privilegie la comercialización de otras marcas, lo cual tendrá efectos en la libre concurrencia en el sector y exige que el órgano de amparo cuente con los conocimientos técnicos especializados en la materia.

VII. Decisión

66. 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.

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; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; 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, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 84/2016 (10a.) y 2a./J. 123/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de agosto de 2016 a las 10:05 horas y 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa de las contradicciones de tesis 205/2017, 204/2017, 113/2017 y 215/2021 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de julio de 2018 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 56, Tomo I, julio de 2018, páginas 427, 473 y 363, con números de registro digital: 27922, 27921 y 27920, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAME EL OFICIO EMITIDO POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA POR EL QUE SE DETERMINA LA IMPROCEDENCIA DE ACTUALIZACIÓN DEL PERMISO DE EXPENDIO AL PÚBLICO DE PETROLÍFEROS EN ESTACIÓN DE SERVICIO (POR ALTA, BAJA O MODIFICACIÓN DE LAS MARCAS COMERCIALES). CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALI-



ZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELE-COMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Hechos: Al resolver conflictos competenciales derivados de juicios de amparo indirecto en los que se reclamó del jefe de la Unidad de Hidrocarburos de la Comisión Reguladora de Energía, el oficio por el que se determinó la improcedencia de la solicitud de actualización del permiso de expendio de hidrocarburos en estación de servicio, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a soluciones contrarias, pues mientras uno sostuvo que se actualizaba la competencia a favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, el otro consideró competente al Juez de Distrito en Materia Administrativa.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que cuando en el amparo se reclama el oficio emitido por la Comisión Reguladora de Energía, que determina la improcedencia para actualizar el permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio (por alta, baja o modificación de las marcas comerciales), resultan competentes los órganos de amparo en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

Justificación: En un primer momento, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los órganos de amparo en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República conocerían de los juicios en los que se reclamaran actos de la Comisión Federal de Competencia Económica o del Instituto Federal de Telecomunicaciones, al ser los órganos a quienes constitucionalmente se les asignan atribuciones en materia de competencia económica, lo cual exige de conocimientos técnicos especializados en esa asignatura; sin embargo, mediante diversas ejecutorias el criterio anterior se ha ido ampliando y, a causa de ello, se ha reconocido que los órganos reguladores coordinados en materia energética (como la Comisión Reguladora de Energía) tienen atribuciones legales que inciden en aspectos de competencia económica dentro del sector energético. Así, cuando en amparo se reclama el oficio emitido



por la Comisión Reguladora de Energía, que determina la improcedencia para actualizar el permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio, indudablemente se requieren conocimientos técnicos especializados en materia de competencia económica, pues tal acto se apoya, entre otros, en el artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, el cual ordena a la referida Comisión fomentar el desarrollo eficiente de la industria energética y promover la competencia en el sector en protección de los intereses de los usuarios, por lo que resulta innegable que tal acto se relaciona directamente con el mercado de petrolíferos, siendo posible que se limite la participación de ciertos agentes a partir del producto que pretenden comercializar y, en contrapartida, se privilegie la comercialización de otras marcas, lo cual tendrá efectos en la libre concurrencia en el sector y exige que el órgano de amparo cuente con los conocimientos técnicos especializados en la materia.

2a./J. 36/2022 (11a.)

Contradicción de criterios 80/2022. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 8 de junio 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 Arreyque.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, al resolver el conflicto competencial 15/2021 y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 4/2022.

Tesis de jurisprudencia 36/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de junio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO SE ACTUALIZA CUANDO SE SEÑALA COMO ACTO RECLAMADO LA DILACIÓN AL PROCEDIMIENTO LABORAL POR HABERSE ESTABLECIDO UNA FECHA LEJANA PARA LA CELEBRACIÓN DE UNA AUDIENCIA. AUNQUE HAYA TRANSCURRIDO LA FECHA SEÑALADA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 12/2022. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO DEL DÉCIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO. 25 DE MAYO 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: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: GABRIELA ZAMBRANO MORALES.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	Competencia	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legiti- mada.	3
III.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	4
IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	22
V.	Estudio de fondo	Determinar si se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda de amparo indirecto basado únicamente en que, al momento de resolver el recurso de queja, ya hubiera transcurrido la fecha "lejana" señalada en el acto reclamado.	28
VI.	Decisión	PRIMERO. No existe contradicción de tesis entre los criterios adoptados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo	40



del Tercer Circuito al resolver los recursos de revisión 63/2020 y 19/2021.

SEGUNDO. Existe la contradicción denunciada.

TERCERO. 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.

CUARTO. 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.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinticinco de mayo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis suscitada entre el Pleno del Décimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

El problema jurídico que debe resolver la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda de amparo indirecto basado únicamente en que, al momento de resolver el recurso de queja, ya hubiera transcurrido la fecha "lejana" señalada en el acto reclamado.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Héctor Pérez Pérez, en su carácter de Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, denunció la posible contradicción de tesis entre:



- El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito al resolver el recurso de queja 74/2021, así como los recursos de revisión 19/2021 y 63/2020; y,
- El Pleno del Décimo Circuito al resolver la contradicción de tesis 5/2019, de la cual derivó la jurisprudencia de rubro:

"RECURSO DE QUEJA. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DECLARAR FUNDADO EL INTERPUESTO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO, AUN CUANDO AL RESOLVERLO HUBIERA TRANSCURRIDO LA FECHA LEJANA SEÑALADA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL DE ORIGEN COMO ACTO RECLAMADO."

2. **Trámite de la denuncia.** El Ministro presidente de esta Suprema Corte admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y la registró bajo el expediente 12/2022;² consideró que se surtía la competencia de esta Segunda Sala al versar sobre criterios contradictorios en materia de trabajo y turnó el asunto a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para su estudio. La Segunda Sala se avocó³ al conocimiento del asunto y, una vez que el expediente fue debidamente integrado, se enviaron las constancias a la ponente.

I. Competencia

3. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, 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 tesis

¹ Tesis PC.X. J/14 L (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo II, noviembre de 2019, página 1681, registro digital: 2021006.

² Por acuerdo de veintisiete de enero de dos mil veintidós.

³ Por acuerdo de once de febrero de dos mil veintidós.



sustentadas por el Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de distintos circuitos, cuya materia corresponde a su especialidad.

II. Legitimación

4. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito que resolvió el recurso de queja 74/2021, así como los recursos de revisión 19/2021 y 63/2020.

III. Criterios denunciados

5. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

• Recurso de queja 74/2021

- 6. Una persona trabajadora demanda a su empleador diversas prestaciones laborales. Conoció de la demanda el Tribunal de Arbitraje y Escalafón en el Estado de Jalisco, quien admitió y radicó la demanda, declaró procedente el incidente de acumulación y señaló como fecha para tener verificativo la audiencia trifásica (conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas) el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno.
- 7. Posteriormente, la autoridad laboral difirió la audiencia trifásica debido a que no se encontraban notificadas diversas entidades demandadas, por lo que señaló el dos de junio de dos mil veintiuno como nueva fecha para su desahogo.

Juicio de amparo indirecto

8. El veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, la parte actora promovió juicio de amparo, del cual correspondió conocer al Juzgado Octavo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco (391/2021). En sus conceptos de violación, la parte quejosa alegó que toda persona tiene



derecho a que se le administre justicia por tribunales de manera pronta, completa e imparcial, en los términos y plazos que fijen las leyes, de conformidad con el artículo 17 constitucional; de ahí que la responsable incumplió la ley al señalar una fecha lejana para el desahogo de la audiencia trifásica.

- 9. Por acuerdos de treinta de marzo y trece de abril de dos mil veintiuno, el Juzgado de Distrito requirió a la parte quejosa para que aclarara la demanda en relación con los actos reclamados, bajo apercibimiento de tenerla por no presentada.
- 10. Desahogado el requerimiento efectuado, mediante acuerdo de veintidós de abril de dos mil veintiuno, el juzgado determinó que la parte quejosa no cumplió con él; en consecuencia, hizo efectivo el apercibimiento y, por tanto, tuvo por no presentada la demanda de amparo, de conformidad con el artículo 15, tercer párrafo, de la Ley de Amparo.
- 11. Inconforme con la determinación anterior, el veintisiete de abril de dos mil veintiuno, la parte quejosa interpuso recurso de queja, del cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito (expediente 74/2021), quien lo admitió por acuerdo de cuatro de mayo siguiente.
- 12. Mediante proveído de cuatro de octubre de dos mil veintiuno el órgano colegiado dio vista a la parte recurrente de la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo, es decir, que el acto se consumó de forma irreparable, derivado de que ya había transcurrido la fecha señalada para la celebración de la audiencia, por lo que no era posible restituir a la parte quejosa en el goce de sus derechos fundamentales violados, lo cual hacía improcedente la acción.
- 13. En sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado del conocimiento emitió sentencia, en el sentido de declarar infundado el recurso de queja. Al respecto, sostuvo, esencialmente, las siguientes consideraciones:
- Calificó de inoperantes los agravios, debido a que versan sobre situaciones ajenas a las constancias que integran el juicio de amparo, ya que la demanda



no fue desechada por falta de firma electrónica ni por desatender que el quejoso pertenecía a un grupo vulnerable, tampoco porque existiera la negativa del juzgado de guardia a recibir el libelo constitucional, de ahí que al evidenciar que se tratan de cuestiones desvinculadas con el auto recurrido no pueden ser materia de análisis.

- Determinó que diversos agravios eran fundados pero inoperantes, al considerar como innecesaria la prevención efectuada y como indebida la decisión de tener por no presentada la demanda de amparo, porque de la lectura integral de la demanda de amparo, incluso, en relación con el escrito en el que se pretendió desahogar la prevención y sus anexos, se advertía que la parte quejosa atribuyó el mismo acto reclamado a todas las autoridades responsables enumeradas en la demanda de amparo, consistente en la fijación de fecha lejana para el desahogo de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones prevista en el artículo 128 de la ley burocrática local, al haberla señalado para el dos de junio de dos mil veintiuno.
- Si bien el hecho de que se reclame a todas las autoridades el mismo acto puede válidamente ser motivo de prevención, lo cierto es que la falta de aclaración no conlleva a tener como no interpuesta la demanda por todas las autoridades si de dicho documento se advierte con claridad el acto reclamado a alguna de ellas, como sucede en el caso.
- Luego, si a consideración del Juez de Distrito existía duda sobre este aspecto entonces debió formular la prevención, pero no bajo el apercibimiento de tener como no presentada la demanda, sino de no tener como autoridad responsable a aquéllas a las que no se les reclamó un acto en particular, sin sancionar a la quejosa al grado de tener por no presentada la demanda, la cual versa también sobre una autoridad adicional respecto de la cual sí se precisó el acto reclamado; de ahí lo fundado de los argumentos de la promovente.
- Sin embargo, determinó que los agravios devenían inoperantes, porque de oficio se advertía la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo (actos consumados de modo irreparable), debido a que el recurrente manifestó como acto reclamado el



señalamiento de una fecha lejana para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones dentro del juicio laboral, a celebrarse el dos de junio de dos mil veintiuno.

- En ese sentido, consideró que el acto reclamado había quedado consumado de forma irreparable, pues al momento de la resolución del recurso de queja la fecha señalada para el desahogo de la audiencia ya había sido superada, de manera que no era posible restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental violado, lo cual hacía improcedente la acción de amparo, pues de otorgarse la protección constitucional la sentencia carecería de efectos prácticos, al no ser factible restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación.
- Lo anterior, por haberse consumado irreversiblemente la violación a la dilación del procedimiento, dado que está fuera del alcance de los instrumentos jurídicos restituir al quejoso en el goce de ese derecho, esto es, que se señale una audiencia con anterioridad a una fecha que se convirtió en un hecho histórico.
- Sin que fuera óbice que el recurrente solicitara la aplicación en su beneficio el principio *pro homine*, pues dicha circunstancia no implicaba que el órgano jurisdiccional debiera resolver el fondo de la demanda o el recurso, según se trate, sin verificar los requisitos de procedencia. Igualmente, sostuvo que no se transgredía el principio *non bis in ídem*, ya que no se desprendía la actualización de un doble juzgamiento.

• Recurso de revisión 63/2020

14. Durante el trámite de un juicio laboral, la Décima Segunda Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje, en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, fijó para el desahogo de audiencia de conciliación, demanda y excepciones el treinta y uno de agosto de dos mil veinte.

Juicio de amparo indirecto

15. En contra de la fijación de la fecha para la celebración de la audiencia, la parte actora promovió juicio de amparo indirecto. El Juzgado Décimo de



Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco (expediente 604/2020-IX) conoció del asunto y el trece de agosto de dos mil veinte sobreseyó en el juicio, fuera de audiencia constitucional, al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, a contrario sensu, ambos de la Ley de Amparo, ya que el acto no constituía un acto de imposible reparación que afectara materialmente derechos sustantivos, en razón de que no se actualizaba el lapso de tiempo excesivo atribuible a la autoridad que permitiera colegir la existencia de una dilación abierta.

- 16. Al no estar de acuerdo con la resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión. Del asunto conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito (expediente 63/2020), quien la admitió y, posteriormente, dio vista a la parte recurrente con la posible causa de improcedencia contenida en la fracción XVI del artículo 61 de la Ley de Amparo, advertida oficiosamente por el Pleno del órgano colegiado.
- 17. En sesión de veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado dictó sentencia en el sentido de confirmar la sentencia y sobreseer en el juicio de amparo en contra del acto reclamado al presidente de la junta responsable, consistente en el señalamiento de fecha lejana para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones dentro de los autos del juicio laboral. En las consideraciones, que respecto del asunto interesan, manifestó:
- Se advierte que el acto reclamado, al momento de resolver el recurso, se consumó de modo irreparable, sobreviniendo la causa de improcedencia prevista en la fracción XVI del artículo 61 de la Ley de Amparo, lo que conlleva confirmar el sobreseimiento en el juicio, pero ahora con fundamento en lo dispuesto por la fracción V del artículo 63 de dicho ordenamiento legal.
- Ello es así, pues aun considerando que la responsable hubiera o no señalado fecha para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, fuera del plazo legal establecido para tal efecto y, ello hubiera o no actualizado una abierta dilación en la prosecución del juicio laboral, sin importar si esa fecha fuera la alegada por el quejoso (dieciséis de octubre de dos mil



veinte) o la demostrada por la responsable (treinta y uno de agosto del mismo año), dicha situación ha quedo consumada de manera irreparable, ante la imposibilidad jurídica y material de retrotraer el tiempo, en tanto que cualquiera que fuera la fecha señalada para la audiencia inicial del juicio laboral, lo cierto es que al momento en que se emitió la sentencia aquélla ya transcurrió.

• Lo anterior hace innecesario el trámite del juicio de amparo, al haber sobrevenido la actualización de una causal de improcedencia con relación al acto reclamado, diversa a la invocada por el Juez de Distrito y que conlleva a la confirmación del sobreseimiento en el juicio.

• Recurso de revisión 19/2021

18. Dentro del trámite de un juicio laboral, mediante acuerdo de veintisiete de octubre de dos mil veinte, la Décima Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Jalisco, con sede en Guadalajara, fijó fecha de audiencia de conciliación, demanda y excepciones para el veintisiete de enero de dos mil veintiuno.

Juicio de amparo indirecto

- 19. Inconforme con la fecha señalada, la parte actora promovió juicio de amparo indirecto. Correspondió conocer del asunto, al Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco (expediente 1256/2020), quien, una vez seguidos los tramites de ley, celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia, en la que determinó sobreseer en el juicio de amparo respecto de algunos actos y autoridades, negar la protección constitucional en relación con otros y, por otro lado, conceder la protección constitucional.
- 20. En lo que interesa, estableció que la responsable no se apegó a los términos (quince días) y condiciones de la Ley Federal del Trabajo (desahogo de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones), lo que implicaba una violación a lo dispuesto en los artículos 17 constitucional y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



- 21. Al no estar de acuerdo con la resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión. Del asunto conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito (expediente 19/2021), quien la admitió y, posteriormente, ordenó dar vista a la promovente con la posible causa de improcedencia advertida por el Pleno del órgano colegiado, prevista en la fracción XVI del artículo 61 de la Ley de Amparo.
- 22. En sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, el órgano colegiado dictó sentencia en el sentido de modificar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo respecto a la omisión de emplazar a la demandada atribuida al actuario notificador, presidente y secretario de la junta responsable y, por otro lado, negar el amparo en contra de la omisión de emplazar a la codemandada.
- 23. En lo que interesa a este asunto, el Tribunal Colegiado del conocimiento manifestó:
- Respecto del acto reclamado por el que la Juez de Distrito concedió la protección constitucional, esto es, la determinación adoptada por el presidente y el secretario de la propia junta, de señalar la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones hasta el veintisiete de enero de dos mil veintiuno, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo.
- Ello derivado de que el acto se consumó de modo irreparable, en tanto que el juicio de amparo se promovió contra una fecha lejana, la cual ya fue superada o dejada en el pasado, de manera que no es posible restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental violado, lo cual hace improcedente la acción de amparo, pues de otorgarse la protección constitucional, la sentencia carecería de efectos prácticos por no ser factible restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación.
- Lo anterior, por haberse consumado irreversiblemente la violación a la dilación del procedimiento, dado que está fuera del alcance de los instrumentos jurídicos restituir al quejoso en el goce de ese derecho, al ser físicamente imposible reintegrarlo a su esfera jurídica, esto es, que se señale una audiencia con anterioridad a una fecha que se convirtió en un hecho histórico.



- Ahora bien, el motivo de improcedencia de la acción de amparo se actualiza, debido a que fue un hecho notorio para ese Tribunal Colegiado que, a la fecha de la resolución del recurso de revisión ya transcurrió la data fijada para el desahogo de la audiencia de referencia, esto es, el veintisiete de enero de dos mil veintiuno; de ahí que se trate de un hecho consumado de modo irreparable porque ha producido todos sus efectos.
- Destacó de forma oportuna que de haberse vuelto a señalar día y hora excediendo los plazos legales, la resolución relativa deberá ser materia de un nuevo reclamo.

24. Criterio del Pleno del Décimo Circuito al resolver la contradicción de tesis 5/2019

- 25. El Pleno del Décimo Circuito resolvió la contradicción de tesis suscitada entre el Primero y el Segundo Tribunal Colegiado, ambos en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, en la que fijó como punto de contradicción determinar si debe o no ordenarse la admisión de la demanda de derechos fundamentales en los casos en que se destaque como acto reclamado el señalamiento de una fecha lejana para que tenga verificativo una diligencia en el procedimiento laboral de origen, cuando a la fecha de resolución del recurso de queja ya transcurrió esa data.
- 26. El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el recurso de queja 10/2019, analizó el acuerdo por el cual se desechó la demanda de amparo por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII,⁴ en relación con el diverso 77, fracción I, interpretada en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo y, determinó que el recurso era infundado.
- 27. Lo anterior, porque a ningún fin práctico conducía ordenar la admisión de la demanda de amparo, puesto que la fecha de resolución del medio de

⁴ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

[&]quot;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."



impugnación ya había transcurrido la data determinada por la junta para celebrar la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, de ahí que fuera imposible restituir a la quejosa en el pleno goce del derecho que consideró violado, por lo que desestimó los agravios hechos valer, al actualizarse en forma manifiesta e indudable una causa de improcedencia de la acción constitucional.

- 28. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito consideró que debía declararse fundado el recurso de queja, en tanto que no era notoria ni indudable la causa de improcedencia citada por el juzgador federal para desechar la demanda de amparo, esto es, la contenida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, interpretado en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo.
- 29. Ello en tanto el juzgador perdió de vista que las causales de improcedencia deben existir en el momento en que se invocan, además de evidenciarse de manera manifiesta e indudable a efecto de dejar al promovente en estado de indefensión, por lo que no pueden inferirse con base en meras afirmaciones, pues ello implicaría privar a la parte quejosa de su derecho de instar el juicio de amparo contra un acto que estima le causa perjuicio.
- 30. Consecuentemente, concluyó que debía admitirse la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada. Asimismo, insistió que en caso de duda lo correcto es admitir para brindar a la parte quejosa la oportunidad de desestimar las causas de improcedencia relativas y sólo en el caso de que no lo hiciere, entonces decretar el sobreseimiento en términos del artículo 63 de la Ley de Amparo.
- 31. Finalmente, precisó que si bien ya había transcurrido la fecha programada para la celebración de la audiencia laboral al día en que se sesionó el asunto, lo cierto es que no existía la certeza de que ésta se hubiera llevado a cabo o continuara pendiente su desahogo; motivo por el que consideró que el Juez de Distrito debería proveer sobre la demanda y pedir el informe justificado a la autoridad responsable y, de advertir que ya se verificó la audiencia entonces estaría en aptitud de sobreseer en el juicio de amparo, incluso, fuera de audiencia constitucional.



- 32. Por el contrario, de no haberse celebrado la diligencia al haberse fijado una nueva fecha para su desahogo, la quejosa estaría en aptitud de ampliar su demanda, para que, en su oportunidad, el Juez de Distrito resuelva atento al nuevo acto reclamado.
- 33. Ahora, para resolver el punto de contradicción, el Pleno de Circuito en sus consideraciones señaló:
- El juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad o, incluso, la inconvencionalidad de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo.
- Por otra parte, el artículo 113 de la Ley de Amparo prevé que de advertirse de manera manifiesta e indudable una causa de improcedencia, el Juez de Distrito debe desechar la demanda; sin embargo, para tal efecto éste debe contar con elementos precisos, ya sea del contenido de la demanda o de sus anexos o, en su caso, de la aclaración de la demanda, pues la finalidad de dicha disposición es evitar que los juzgadores admitan y continúen con un juicio de amparo que de ninguna manera va a prosperar.
- Asimismo, las causas de improcedencia del juicio de amparo son de interpretación estricta lo que atiende a no limitar el derecho fundamental de acceso a la justicia, al hacer posible, en lo esencial, el ejercicio de tal derecho, por lo que debe buscarse, inclusive, con apoyo en los principios *pro homine e in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de este derecho humano.
- En el caso particular, se trata de dilucidar cuál es el criterio que debe prevalecer, cuando al momento en el que un Tribunal Colegiado de Circuito resuelva la queja interpuesta en contra del desechamiento de la demanda de amparo en la que se señaló como acto reclamado el acuerdo en el que una autoridad laboral señaló una fecha lejana para la celebración de alguna diligencia y ya hubiera transcurrido dicha fecha.



- Esto es, si debe considerarse actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 77, fracción I, ambos de la Ley de Amparo, o bien dicha circunstancia no modifica el acto reclamado de tal forma que impida que se restituya al agraviado en el pleno goce de los derechos fundamentales que le hayan sido violados.
- Lo anterior, en atención al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el juicio de derechos fundamentales debe tener una finalidad práctica no especulativa, por lo que para su procedencia es necesario que la sentencia que en él se dicte, en el supuesto de que sea favorable a la parte quejosa, pueda producir la restitución al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, de manera que se restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, o cuando sea de carácter negativo (o constituya una abstención), se obligue a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma exija.
- Asimismo, la Segunda Sala ha sostenido que cuando el juzgador de garantías advierta que los efectos del acto de autoridad impugnado no se han concretado en la esfera jurídica del quejoso ni se concretarán, como consecuencia de la modificación del entorno en el cual éste se emitió, por lo que en caso de concluirse que el mismo es inconstitucional, jurídicamente se tornaría imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía que se estime violada, o bien ningún efecto jurídico tendría la respectiva sentencia concesoria.
- Lo anterior sucede generalmente cuando la situación jurídica que surgió con motivo del acto de autoridad, aun cuando éste subsiste, se modifica sin dejar alguna huella en la esfera jurídica del gobernado susceptible de reparación, por lo que tales circunstancias impiden que ese preciso acto y sus efectos trasciendan a este último y, por ende, que el fallo protector cumpla con su finalidad.
- Sin embargo, en el caso, no se actualiza ninguna de las referidas hipótesis, ya que, si al resolver el recurso de queja el Tribunal Colegiado de Circuito advierte que trascurrió la fecha excesivamente dilatoria señalada como acto reclamado,



tal contingencia, por sí sola, no constituye un dato fehaciente de que se hubiera modificado el acto o que dicha eventualidad impida restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental vulnerado.

- Ello debido a que no se tiene la certeza de que la diligencia laboral se hubiera llevado a cabo ni tampoco que ésta se hubiera diferido o suspendido para su posterior continuación, señalándose una fecha para su verificación dentro de los términos establecidos en la Ley Federal del Trabajo o en la legislación respectiva, sobre todo cuando de manera oficiosa se advierta una patente dilación procesal.
- Luego, para constatar la actualización de alguna causa de improcedencia, el Tribunal Colegiado debe declarar fundado el recurso de queja con el fin de que el Juez de Distrito admita la demanda y solicite el informe justificado a la autoridad responsable y, una vez recibido el informe –y los anexos que en su caso se remitan como justificación al mismo–, el resolutor federal estará en condiciones de analizar los elementos que evidencien que la diligencia laboral se realizó, se difirió o se suspendió para su posterior continuación y, de ser el caso, el órgano de control constitucional podrá decretar el sobreseimiento o bien, analizar si la nueva fecha que se señaló se encuentra dentro de los parámetros establecidos en la Ley Federal del Trabajo o en la legislación respectiva.
- De esta manera, el Juez de Distrito contará con los elementos necesarios para determinar si el acto reclamado dejó o no alguna huella en la esfera jurídica del gobernado; consecuentemente, el hecho de que la fecha señalada por la autoridad laboral para la celebración de la diligencia procesal ya hubiera transcurrido al momento en que el Tribunal Colegiado de Circuito resuelva el recurso de queja interpuesto en contra del acuerdo de desechamiento de la demanda de amparo, no constituye una causa manifiesta e indudable de improcedencia, en tanto que dicha circunstancia no impide que se restituya al quejoso en el goce del derecho que le fue transgredido.
- Considerar lo contrario obstaculizaría el derecho fundamental del gobernado de acceso a la justicia, pues no obstante que hubiera precisado como acto reclamado el señalamiento de una fecha que se ubicara como dilación excesiva dentro del parámetro de 45 días fijado por la Segunda Sala, por cuestiones ajenas



al quejoso –retardo en la tramitación del recurso de queja o en su resolución–, se le vedaría la posibilidad de obtener la restitución del derecho vulnerado.

- Con mayor razón cuando de manera oficiosa el órgano jurisdiccional advierta una patente dilación procesal; de ahí que, con base en elementos fehacientes, el resolutor federal, en caso de conceder la protección de derechos fundamentales, fijará los efectos adecuados que correspondan a la etapa procesal en que aconteció la violación.
- 34. De las anteriores consideraciones se emitió la jurisprudencia PC.X. J/14 L (10a.), de rubro y texto:

"RECURSO DE QUEJA. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DECLARAR FUNDADO EL INTERPUESTO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO, AUN CUANDO AL RESOLVERLO HUBIERA TRANSCURRIDO LA FECHA LEJANA SEÑALADA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL DE ORIGEN COMO ACTO RECLAMADO."⁵

IV. Existencia de la contradicción

35. 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, se citan la jurisprudencia y tesis de rubros:

"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

⁵ Tesis PC.X. J/14 L (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo II, noviembre de 2019, página 1681, registro digital: 2021006.



QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."6

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁷

- 36. Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de tesis es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia:
 - A. Examinen hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
- **B.** Lleguen a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.
- 37. 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 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.
- 38. Así, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó

⁶ Jurisprudencia 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.

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.



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.

39. Conforme a lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, en el caso, no existe la contradicción de tesis denunciada respecto del criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito al resolver los recursos de revisión 63/2020 y 19/2021, por haberse emitido en una etapa procesal diversa dentro del juicio de amparo a la analizada por el Pleno del Décimo Circuito.

40. En efecto, en ambos casos el Juez de Distrito admitió a trámite la demanda de amparo indirecto y seguidos los tramites determinó actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo,⁸ por lo que sobreseyó en el juicio; supuesto respecto del cual no se pronunció el Pleno del Décimo Circuito.

41. Se llega a dicha conclusión ya que el Pleno del Décimo Circuito, al resolver la contradicción de tesis, se enfocó en determinar si al emitir el acuerdo inicial de trámite se debe ordenar o no que se admita la demanda de derechos fundamentales, en los casos en que se señale como acto reclamado el señalamiento de una fecha lejana para celebrar una diligencia dentro del procedimiento laboral, cuando a la fecha de resolución del recurso de queja ya transcurrió esa data, para lo cual destacó las posibilidades que tiene el Juez de Distrito para resolver el juicio de amparo una vez que admita y trámite la demanda, al allegarse de los elementos necesarios.

^{8 &}quot;Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

[&]quot;XVI. Contra actos consumados de modo irreparable. ..."



- 42. Consecuentemente, las resoluciones impugnadas mediante los recursos de revisión fueron emitidas en una etapa procesal diferente a los acuerdos materia de las quejas resueltas por los órganos colegiados, por lo que el análisis realizado se sustentó en la apreciación de elementos diversos; de ahí que se estime que no se analizaron supuestos jurídicos idénticos.
- 43. Por otro lado, se estima que sí existe la contradicción de tesis respecto de lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 74/2021 y la contradicción de tesis 5/2019, fallada por el Pleno del Décimo Circuito.
- 44. En efecto, en los casos que conforman la presente denuncia de contradicción de tesis se advierte que existe como elemento común el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, consistente en el acuerdo emitido por la autoridad laboral en el que fija una fecha lejana para la celebración o desahogo de la audiencia de ley en un procedimiento laboral, la cual al resolverse el recurso de queja ya ha transcurrido.
- 45. Además, en todos los asuntos el Juez de Distrito del conocimiento no dio trámite a la demanda de amparo indirecto, pues en uno de los casos la tuvo por no presentada, al hacer efectivo el apercibimiento decretado derivado de que el quejoso no cumplió con el requerimiento solicitado; mientras que las quejas analizadas por el Pleno del Décimo Circuito derivaron de acuerdos en los que se desechó de plano la demanda de amparo por actualizarse una causa de improcedencia (artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo).
- 46. De esa manera, el punto de contradicción se encuentra en que, por una parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito declaró infundado el recurso de queja, ya que de oficio consideró actualizada una causa manifiesta e indudable de improcedencia, en tanto que el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto quedó consumado de forma irreparable,

⁹ Prevista en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo.

[&]quot;Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

[&]quot;XVI. Contra actos consumados de modo irreparable. ..."



ya que la fecha señalada para la celebración de la diligencia laboral había sido superada, por lo que no era posible restituir al quejoso en el goce de sus derechos fundamentales violados, lo cual hacía improcedente la acción de amparo.

- 47. En cambio, el Pleno del Décimo Circuito consideró que debía declararse fundado el recurso de queja, ya que no era posible considerar actualizada una causa manifiesta e indudable de improcedencia, debido a que el hecho de que hubiera transcurrido la fecha dilatoria señalada como acto reclamado, por sí solo, no era un dato fehaciente de que se hubiera modificado el acto o que dicha eventualidad impidiera restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental vulnerado.
- 48. Ello, en tanto que el órgano colegiado no cuenta con la certeza de que la diligencia laboral se hubiera llevado a cabo, diferido o suspendido para su posterior continuación, o bien, se hubiera señalado una nueva fecha para su verificación en términos de la Ley Federal del Trabajo, sobre todo cuando de forma oficiosa se advierte una patente dilación del procedimiento.
- 49. De esa manera, estimó que para constatar que se actualiza alguna causa de improcedencia, el órgano colegiado debe declarar fundado el recurso de queja con el fin de que el Juez de Distrito admita la demanda y solicite el informe justificado a la autoridad responsable y, una vez recibido éste –y los anexos– esté en condiciones de analizar los elementos que evidencien que la diligencia laboral se realizó, se difirió o se suspendió para su posterior continuación.
- 50. Por tanto, para el Pleno de Circuito el transcurso de la fecha excesiva dilatoria señalada por la autoridad laboral para la celebración de la diligencia procesal no constituye una causa manifiesta e indudable de improcedencia, porque no impide que se restituya al quejoso en el goce del derecho que le fue transgredido; considerar lo contrario implicaría un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia.
- 51. Como se observa, es evidente que se sostienen posturas opuestas, por ende, el punto de contradicción a resolver por esta Segunda Sala consiste en determinar si se actualiza o no un motivo manifiesto e indudable de improcedencia



para desechar la demanda de amparo indirecto cuando al momento de resolver el recurso de queja, ya hubiera transcurrido la fecha "lejana" señalada en el acto reclamado.

V. Estudio de fondo

- 52. 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:
- 53. En principio, en relación con la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido contra actos reclamados que constituyan dilaciones procesales dentro de un juicio, esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 325/2015, 10 estableció como excepción a la regla general de improcedencia el supuesto en que el Juez de Distrito advierta del contenido de la demanda que existe una abierta dilación del procedimiento o paralización total del mismo. En ese sentido, se emitió la jurisprudencia de rubro:

"AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, ES NOTORIAMENTE IMPRO-CEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTAN-TIVOS."¹¹

54. Posteriormente, mediante la resolución de la contradicción de tesis 294/2018, 12 esta Sala estableció un estándar mínimo objetivo que ofreciera seguridad jurídica a las partes, para determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto contra dilaciones presuntamente excesivas de las juntas laborales en

¹⁰ Resuelta en sesión de dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos, páginas 35 y 36. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

¹¹ Jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1086, registro digital: 2011580.

¹² Resuelta en sesión de nueve de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos, página 25. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



el dictado de proveídos y laudos, o en la realización de cualquiera otra diligencia; de esa manera, se determinó que la demanda de amparo será procedente cuando hubieran transcurrido al menos cuarenta y cinco días naturales, contados a partir de la fecha en la que concluyó el plazo en que debieron legalmente pronunciarse o realizarse los actos procesales respectivos.

55. Dicho criterio dio origen a la jurisprudencia de rubro:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS DILACIONES PRESUNTA-MENTE EXCESIVAS DE LAS JUNTAS EN EL DICTADO DE PROVEÍDOS, LAUDOS O EN LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER OTRA DILIGENCIA, SI TRANSCURREN MÁS DE 45 DÍAS NATURALES DESDE LA FECHA EN LA QUE CONCLUYÓ EL PLAZO EN EL QUE LEGALMENTE DEBIERON PRONUNCIARSE O DILIGEN-CIARSE LOS ACTOS PROCESALES RESPECTIVOS." 13

56. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 113 de la Ley de Amparo¹⁴ el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto podrá desechar una demanda, siempre que advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

57. En relación con las expresiones "manifiesta" e "indudable", esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 4/2002-PL¹⁵ determinó qué debe entenderse por dichas expresiones, a saber:

"... cobra singular relevancia quiero precisar que por 'manifiesto' debe entenderse lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y por 'indudable', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es."

¹³ Jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1643, registro digital: 2019400.

 ^{14 &}quot;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.
 15 Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil dos, por unanimidad de cuatro votos, páginas 36 y 37. Ponente Ministro José Vicente Aguinaco Alemán.



En esos términos, un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquel que está plenamente demostrado, pues no requiere mayor demostración, toda vez que se ha advertido 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. Además, se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trata es operante en el caso concreto, de tal modo, que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

De esta manera, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido.

Por tanto, para que un motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable, es necesario que de manera clara y patente así se advierta del escrito de demanda, a manera de que se tenga la certeza y plena seguridad de su existencia.

Importante resulta significar que, de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su operancia, no debe ser desechada la demanda, pues de lo contrario, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio, por tanto, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada.

58. Como se observa, la actualización de una causa de improcedencia manifiesta e indudable exige que su demostración sea plena, es decir, debe ser evidente, clara y fehaciente y no basarse en presunciones, ni exigir un análisis profundo como el que se realiza en la sentencia; de lo contrario, el juzgador no estará en aptitud de desechar la demanda de amparo.



- 59. De conformidad con el artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, ¹⁶ en contra de la resolución que desecha o tiene por no presentada una demanda de amparo indirecto, la parte quejosa podrá interponer recurso de queja, el cual será sustanciado en términos del artículo 101 del citado ordenamiento legal; ¹⁷ y cuya resolución deberá hacerse en un plazo de cuarenta días.
- 60. Ahora bien, si al analizar las constancias emitidas por el Juzgado de Distrito que conozca del juicio de amparo indirecto, el órgano colegiado considera que se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia diversa a la invocada por aquél, podrá declarar infundado el recurso de queja y confirmar el desechamiento de la demanda. Sirve de apoyo la jurisprudencia de rubro:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESTÁ FACULTADO PARA CONFIRMAR EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA POR UN MOTIVO DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTO E INDUDABLE DIVERSO AL INVOCADO POR EL JUEZ DE DISTRITO."18

¹⁶ "Artículo 97. El recurso de queja procede:

[&]quot;I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

[&]quot;a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación; ..."

¹⁷ "Artículo 101. El órgano jurisdiccional notificará a las demás partes la interposición del recurso para que en el plazo de tres días señalen constancias que en copia certificada deberán remitirse al que deba resolver. Transcurrido el plazo, enviará el escrito del recurso, copia de la resolución recurrida, el informe sobre la materia de la queja, las constancias solicitadas y las demás que estime pertinentes. Para el caso de que el recurso se hubiere interpuesto por la vía electrónica, se enviará el expediente electrónico.

[&]quot;En los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b), de esta ley, el órgano jurisdiccional notificará a las partes y de inmediato remitirá al que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

[&]quot;Cuando se trate de actos de la autoridad responsable, el órgano jurisdiccional requerirá a dicha autoridad, el informe materia de la queja, en su caso la resolución impugnada, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

[&]quot;La falta o deficiencia de los informes establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos. "Recibidas las constancias, se dictará resolución dentro de los cuarenta días siguientes, o dentro de las cuarenta y ocho horas en los casos del artículo 97, fracción I, inciso b), de esta ley." (Énfasis añadido)

¹⁸ Jurisprudencia 2a./J. 153/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 229, registro digital: 168467.



- 61. En ese contexto, para determinar si el recurso de queja debe declararse fundado o no, el órgano colegiado deberá analizar si se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia que confirme el desechamiento de la demanda
- 62. Lo anterior debido a que las causas de improcedencia son de orden público y, por tanto, susceptibles de analizarse de oficio, para lo cual requieren quedar probadas de manera fehaciente sin que puedan inferirse con base en presunciones, ya que para la certeza del desechamiento de una demanda debe tenerse la seguridad de que se surten los extremos del motivo de improcedencia.
- 63. De acuerdo con lo expuesto, esta Segunda Sala considera que no se actualiza una causa notoria y manifiesta en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo para desechar la demanda de amparo indirecto interpuesta en contra de la fijación de una fecha lejana para la celebración de una diligencia, cuando al momento de resolver el recurso de queja se advierta que dicha fecha ya ha transcurrido.
- 64. Ello dado que la apreciación del transcurso de la fecha señalada como lejana sin estar vinculada con una prueba que acredite que efectivamente ya se llevó a cabo la diligencia, no genera la certeza y plena convicción de que la audiencia efectivamente se haya celebrado, de ahí que no pueda considerarse la imposibilidad de restituir a la parte quejosa en el pleno goce del derecho que consideró violado.
- 65. Al respecto, debe precisarse que el juicio de amparo es un medio de control constitucional que al concederse busca como efecto, en el caso de que el acto reclamado sea de carácter positivo, restituir a la parte quejosa en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.¹⁹

¹⁹ "Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

[&]quot;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, ..."



- 66. En ese sentido, esta Segunda Sala ha sustentado que los alcances por los que se otorgue la protección constitucional deben delimitarse en función del acto reclamado y en consideración a la etapa procedimental en la que se sitúa dicho acto dentro del procedimiento laboral.²⁰
- 67. De esa manera, para considerar que no es posible restituir a la parte quejosa en sus derechos cuando se reclama una dilación presuntamente excesiva dentro del trámite de un juicio laboral, al fijarse una fecha lejana para la celebración de una audiencia, no basta con atender a si dicha fecha ha transcurrido o no, sino que debe tomarse en cuenta el escrito de demanda, así como a los anexos que la acompañen, a efecto de determinar de forma incuestionable que la diligencia cuya fecha constituye el acto reclamado ya se celebró, sin que sea necesario que se requiera de otros elementos aportados en el juicio de amparo.
- 68. Ello porque lo manifiesto e indudable debe estar plenamente probado con el escrito de demanda y anexos, es decir, que se advierte de forma patente, sin que exista duda respecto a ella, de tal forma que, de continuar con la secuela del juicio de amparo no se llegaría a una conclusión diferente.
- 69. Consecuentemente, a efecto de considerar consumado de manera irreparable el acto reclamado por la parte quejosa, el órgano colegiado que resuelve la queja debe tener la certeza de que la causa generadora del juicio de amparo indirecto ya ocurrió, es decir, que la diligencia que se encontraba pendiente se celebró en la fecha pasada; de lo contrario, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio.
- 70. Máxime que al momento de resolver la instancia –recurso de queja– la fecha lejana señalada como acto reclamado ya transcurrió, de manera que para que se cumpla con los parámetros de procedimientos judiciales justos, la auto-

²⁰ Tesis aislada 2a. CV/2013 (10a.), de rubro: "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. LOS ALCANCES POR LOS QUE SE OTORGUE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEBEN DELIMITARSE EN FUNCIÓN DEL ACTO RECLAMADO Y EN CONSIDERACIÓN DE LA ETAPA PROCESAL EN LA QUE SE SITÚA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LABORAL (ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 45/2007).". Publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 732, registro digital: 2005150.



ridad jurisdiccional debe realizar un examen apropiado de los argumentos y pruebas presentadas por la parte quejosa y no sólo atender a la fecha señalada para la celebración.

71. En efecto, esta Suprema Corte ha determinado en varios precedentes las vertientes que componen el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional.²¹ En la jurisprudencia 2a./J. 192/2007,²² determinó que existen diversos principios que integran la garantía individual relativa al acceso a la impartición de justicia, entre ellos, señaló el principio de **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"; así como 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."

72. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el artículo 80. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha señalado que los procedimientos judiciales justos suponen que los órganos involucrados en la impartición de justicia realizarán "un examen apropiado de las alegaciones, argumentos y pruebas aducidas por las partes, sin perjuicio de sus valoraciones acerca de si son relevantes para su decisión", 23 situación que implica

²¹ Así lo señaló la Primera Sala al resolver el Amparo Directo en Revisión 1773/2011, en sesión de cuatro de noviembre de dos mil once, por unanimidad de cinco votos, página 8. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²² Tesis 2a./J. 192/2007. 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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 209, registro digital: 171257.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barbani Duarte y otros *Vs.* Uruguay, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 13 de octubre de 2011, Serie C, No. 234, párrafo 121; también véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tribunal Constitucional *Vs.* Perú, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de enero de 2001, Serie C, No. 71, párrafo 182.



que se sigan determinadas garantías procesales y que el procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido. Aclarando que "esto último no significa que siempre deba ser acogido, sino que se debe garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido."²⁴

- 73. En ese sentido, considerar actualizada de manera notoria y manifiesta una causa de improcedencia por el solo transcurso de la fecha lejana fijada para la celebración de la audiencia, al no poder restituir al quejoso en su derecho violado, implicaría denegar la impartición de justicia pronta y completa, dado que dicha circunstancia, por sí sola, no genera la plena certeza de que la audiencia señalada en esa fecha se haya llevado a cabo.
- 74. Ello, sin perjuicio de que, una vez admitida la demanda de amparo, se realice un estudio exhaustivo de las constancias que se alleguen al presentarse los informes justificados y se determine si se actualiza alguna causa de improcedencia o en su defecto si existió una dilación presuntamente excesiva.

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:

MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO SE ACTUALIZA CUANDO SE SEÑALA COMO ACTO RECLAMADO LA DILACIÓN AL PROCEDIMIENTO LABORAL POR HABERSE ESTABLECIDO UNA FECHA LEJANA PARA LA CELEBRACIÓN DE UNA AUDIENCIA, AUNQUE HAYA TRANSCURRIDO LA FECHA SEÑALADA.

Hechos: Los órganos contendientes resolvieron si debe declararse fundado o infundado un recurso de queja basados únicamente en el hecho de que al

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay, párrafo 122. Tales consideraciones fueron sostenidas por la Primera Sala, al resolver por mayoría de votos el Amparo en Revisión 342/2021 en sesión de doce de enero de dos mil veintidós. Las cuales se comparten por esta Segunda Sala.



resolverse este medio de impugnación, ya transcurrió la fecha lejana para celebrar una audiencia señalada como acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, al actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que no actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de amparo indirecto el hecho de que al resolverse el recurso de queja ya hubiere transcurrido la fecha lejana fijada para la celebración de una audiencia señalada en el acto reclamado, en tanto que el órgano colegiado debe tener la certeza de que la audiencia efectivamente se haya celebrado.

Justificación: El artículo 113 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto debe desechar una demanda de amparo cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, es decir, debe tratarse de una causa evidente, clara y fehaciente, respecto de la que se tenga la plena certeza y convicción de su actualización. En ese sentido, el hecho de que al momento de resolverse un recurso de queja ya haya transcurrido la fecha lejana fijada para la celebración de una audiencia, cuando se reclame la dilación en el trámite de un procedimiento laboral, no conlleva la actualización de una causa notoria y manifiesta de improcedencia del juicio de amparo, debido a que el órgano colegiado debe tener la certeza de que la causa generadora del juicio de amparo indirecto ya concluyó, es decir, que la diligencia que se encontraba pendiente se celebró en la fecha pasada, de ahí que no pueda desechar la demanda por dicha circunstancia, pues se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de amparo contra un acto que le causa perjuicio.

VI. Decisión

76. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—No existe contradicción de tesis entre los criterios adoptados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito al resolver los recursos de revisión 63/2020 y 19/2021.



SEGUNDO.—Existe la contradicción denunciada.

TERCERO.—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.

CUARTO.—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; 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.

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 (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Firman la Ministra presidenta de la Segunda Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2019 (10a.), PC.X. J/14 L (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) y aislada 2a. CV/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes



1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas, 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas, 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas y 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO SE ACTUALIZA CUANDO SE SEÑALA COMO ACTO RECLAMADO LA DILACIÓN AL PROCEDIMIENTO LABORAL POR HABERSE ESTABLECIDO UNA FECHA LEJANA PARA LA CELEBRACIÓN DE UNA AUDIENCIA, AUNQUE HAYA TRANSCURRIDO LA FECHA SEÑALADA.

Hechos: Los órganos contendientes resolvieron si debe declararse fundado o infundado un recurso de queja basados únicamente en el hecho de que al resolverse este medio de impugnación, ya transcurrió la fecha lejana para celebrar una audiencia señalada como acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, al actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que no actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de amparo indirecto el hecho de que al resolverse el recurso de queja ya hubiere transcurrido la fecha lejana fijada para la celebración de una audiencia señalada en el acto reclamado, en tanto que el órgano colegiado debe tener la certeza de que la audiencia efectivamente se haya celebrado.

Justificación: El artículo 113 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto debe desechar una demanda de amparo cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, es decir, debe tratarse de una causa evidente, clara y fehaciente, respecto de la que se tenga la plena certeza y convicción de su actualización. En ese sentido, el hecho de que al momento de resolverse un recurso de queja ya haya transcurrido la fecha lejana fijada para la celebración de una audiencia, cuando se reclame la dilación en el trámite de un



procedimiento laboral, no conlleva la actualización de una causa notoria y manifiesta de improcedencia del juicio de amparo, debido a que el órgano colegiado debe tener la certeza de que la causa generadora del juicio de amparo indirecto ya concluyó, es decir, que la diligencia que se encontraba pendiente se celebró en la fecha pasada, de ahí que no pueda desechar la demanda por dicha circunstancia, pues se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de amparo contra un acto que le causa perjuicio.

2a./J. 30/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 12/2022. Entre las sustentadas por el Pleno del Décimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 25 de mayo 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: Loretta Ortiz Ahlf. Secretaria: Gabriela Zambrano Morales

Tesis y criterio contendientes:

El Pleno del Décimo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 5/2019, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.X. J/14 L (10a.), de rubro: "RECURSO DE QUEJA. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DECLARAR FUNDADO EL INTERPUESTO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO, AUN CUANDO AL RESOLVERLO HUBIERA TRANSCURRIDO LA FECHA LEJANA SEÑALADA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL DE ORIGEN COMO ACTO RECLAMADO.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 72, Tomo II, noviembre de 2019, página 1681, con número de registro digital: 2021006; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver la queja 74/2021.

Tesis de jurisprudencia 30/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de junio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PROCEDIMIENTO ESPECIAL LABORAL. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUENTA CON FACULTADES PARA TRAMITAR-LO Y/O RESOLVERLO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 897 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 1 DE MAYO DE 2019.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 78/2022. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ, Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO. 1 DE JUNIO 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: LUIS ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
l.	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.	6-8
IV.	Existencia de la contradicción	La contradicción es existente.	9-12
V.	Estudio	Se exponen las razones por las cua- les debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio emitido por esta Sala.	12-22
VI.	Decisión	PRIMERO. Existe la contradicción de criterios denunciada.	22

Ť	Gaceta del Semanario Judicial d	de la Federación
	SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio emitido por esta Segunda Sala	

TERCERO. Publíquese en el Semanario Judicial de la Federación v en

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al uno de junio de dos mil veintidós, emite la siguiente:

su Gaceta.

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región. con residencia en Xalapa, Veracruz, y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en determinar si el presidente de una Junta del Trabajo cuenta con facultades para tramitar y/o resolver un procedimiento especial.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

 Denuncia de la contradicción. Mediante escrito recibido a través del MINTERSCJN, el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, denunció la posible contradicción de criterios suscitada entre el sustentado por dicho órgano jurisdiccional, al resolver el amparo directo 121/2021 (expediente auxiliar 16/2022); en contra de lo sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, en el amparo directo 964/2017, del que derivó la tesis aislada VIII.1o.C.T.4 L (10a.), de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN EL PROCEDIMIENTO



ESPECIAL. PARA LA VALIDEZ DE LA AUDIENCIA EN QUE SE DESAHOGA, DEBE INTERVENIR Y FIRMAR EL AUXILIAR DE LA JUNTA Y NO EL PRESIDENTE (ANÁLISIS DE OFICIO AL EQUIPARARSE A UN PRESUPUESTO PROCESAL)."¹

- 2. **Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios, la registró con el número **78/2022** y ordenó su turno a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su estudio.
- 3. Asimismo, solicitó por conducto del MINTERSCJN a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito remitir únicamente por dicho medio, la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria dictada en el amparo directo 964/2017 de su índice, del escrito de agravios que le dio origen, así como del proveído en el que informe si el criterio sustentado en dicho asunto se encuentra vigente o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, además de señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, debiendo remitir la versión digitalizada de la ejecutoria en la que se sustente el nuevo criterio.
- 4. A su vez, solicitó a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito (quien fue auxiliado por el tribunal denunciante) remitir únicamente por dicho medio, la versión digitalizada del original del escrito de agravios que le dio origen al amparo directo 121/2021 de su índice.
- 5. Vigencia de criterios y remisión del expediente. Mediante acuerdo de veintiuno de abril de dos mil veintidós, la presidenta de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y, por diverso auto de diecisiete de mayo de dos mil veintidós, una vez que ambos órganos informaron que sus criterios seguían vigentes y remitieron los escri-

¹ Tesis VIII.1o.C.T.4 L (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, Tomo III, página 2744, registro digital: 2016875.



tos solicitados, tuvo por integrado este expediente y ordenó se remitiera a su ponencia para la elaboración del proyecto correspondiente.

I. Competencia

6. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;² 226, fracción II, de la Ley de Amparo; ³ y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;⁴ y los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013⁵ del Pleno de este Alto Tribunal, toda vez el presente asunto versa sobre la posible contradicción de criterios entre dos Tribunales Colegiados de diferente circuito, cuyo conocimiento es exclusivo de la Sala y se considera innecesaria la intervención del Pleno.

² "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"XIII. ...

[&]quot;Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer. ..."

³ "Artículo 226. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:

[&]quot;...

[&]quot;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, y ..."

⁴ "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

[&]quot;

[&]quot;VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."

⁵ "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:

[&]quot;La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

[&]quot;La Segunda Sala conocerá de las materias administrativas y del trabajo."

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



7. Sin que pase inadvertido el artículo tercero transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como el diverso tercero transitorio del decreto publicado en dicho medio oficial el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación; sin embargo, aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el trámite del presente asunto se rige por las disposiciones constitucionales y legales invocadas inicialmente.

II. Legitimación

8. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en atención a que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, quien integra uno de los órganos contendientes que emitió una de las resoluciones en controversia.

III. Criterios denunciados

- 9. A fin de resolver la denuncia de contradicción, resulta conveniente tener presentes los criterios adoptados por los órganos contendientes al resolver sus asuntos:
- 10. Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo directo 121/2021 (expediente auxiliar 16/2022) en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintidós.
- Un trabajador demandó de Petróleos Mexicanos y Pemex Transformación Industrial Causahabiente de Pemex Gas y Petroquímica Básica, la calificación



de riesgo de trabajo por enfermedad y padecimientos adquiridos, entre otras prestaciones.

- Seguidos los trámites correspondientes, la Junta Especial Número Cuarenta y Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Veracruz, Veracruz, dictó laudo el treinta y uno de julio de dos mil veinte, en el que condenó a la demandada al reconocimiento de determinados padecimientos como enfermedades profesionales y al pago de una pensión.
- 11. Inconforme con ello, la empresa demandada promovió juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó negar el amparo solicitado, en atención a lo siguiente:
- Indicó que el laudo firmado por el presidente de la Junta en un procedimiento especial, el cual debe ser firmado por el auxiliar, no constituye una violación procesal que motive su nulidad.
- Esto en atención a que de la lectura de los preceptos aplicables que analizó, obtuvo que si aquél puede intervenir en la resolución de juicios de mayor entidad y complejidad, por mayoría de razón podía participar en el procedimiento de donde derivó la controversia.
- Máxime cuando la ley no excluye ni prohíbe que el presidente también pueda resolver aquellos asuntos que igualmente podrían ser resueltos con intervención del auxiliar de la Junta.
- 12. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver amparo directo 964/2017, en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciocho.
- Un trabajador demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social, el reconocimiento de su estado de invalidez del cien por ciento y, como consecuencia de ello, el otorgamiento de una pensión por invalidez, el pago de aguinaldo y diversas prestaciones en especie.
- La Junta Especial número 42 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Torreón, Coahuila, emitió laudo el veintinueve de septiembre de dos mil



diecisiete en el que condenó al Instituto Mexicano del Seguro Social al reconocimiento del estado de invalidez del trabajador y, por tanto, al otorgamiento de una pensión definitiva a partir de la fecha de presentación de la demanda, entre otras prestaciones.

- 13. En contra de lo anterior, el instituto referido promovió juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado del conocimiento resolvió conceder el amparo solicitado, al considerar lo siguiente:
- Señaló que se está ante la presencia de un procedimiento especial de seguridad social, por lo que la intervención y firma del auxiliar de la Junta, tanto en las actuaciones como en el laudo, constituyen un requisito esencial de validez.
- Atento a ello, indicó que en el caso la actuación laboral analizada (audiencia pericial médica) la firmó el presidente **en vez del auxiliar de la Junta.**
- Por lo que concedió el amparo a efecto de que se dejara insubsistente la resolución reclamada y se repusiera el procedimiento a partir de la violación advertida.

IV. Existencia de la contradicción

- 14. Por contradicción de "criterios" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.
- 15. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis aislada de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS." y la jurisprudencia de rubro: "CONTRADIC-

⁶ Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital: 205420.



CIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁷

- 16. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos es la necesidad de unificar criterios y no la de comprobar que se reúnan una serie de características formales o fácticas.
- 17. Para corroborar, entonces, que una contradicción es procedente, se requiere determinar si existe la necesidad de unificar criterios, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.
- 18. En otras palabras, para resolver si existe o no la contradicción de criterios es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –no tanto los resultados que arrojen– con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.
- 19. Por ende, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que, para que una contradicción sea procedente, es indispensable que se cumplan las siguientes condiciones:
- **a)** Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

⁷ 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.



- b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y que sobre ese mismo punto de derecho los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.
- c) Lo anterior da 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.
- 20. Con este *test*, lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto. A partir de lo expuesto, se verificará si el asunto cumple con las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción entre los sostenidos por los Tribunales Colegiados.
- 21. Atendiendo a lo anterior, de los antecedentes y consideraciones sustentadas por los órganos contendientes, se desprende que **sí existe** la contradicción de criterios, dado que ambos contendientes analizaron la misma situación jurídica, respecto a considerar si el presidente de una Junta del Trabajo cuenta con facultades para tramitar y/o resolver un procedimiento especial; pues de lo contrario se anularía la actuación respectiva.
- 22. Por una parte, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz**, determinó que si el presidente tiene facultades para resolver determinados juicios, con exclusión absoluta para el auxiliar, y por el contrario, no hay norma expresa que le excluya de la resolución de los demás juicios, además de los especiales para los cuales tiene la reserva; puede concluirse que no hay causa para invalidar con nulidad absoluta la intervención del presidente en el laudo dictado en un conflicto de seguridad social.
- 23. Mientras que el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito** consideró que el acta de desahogo de una audien-



cia pericial no fue firmada por el auxiliar sino por el presidente de la Junta, no obstante que se asentó que quien acordaba y firmaba fue la primera autoridad mencionada, concluyendo el Tribunal Colegiado que de conformidad con el artículo 897 de la ley laboral, el presidente de la Junta carece de facultades para firmar el mencionado acuerdo.

24. De lo anterior, se estima que el punto de contradicción a resolver por esta Segunda Sala consiste en **determinar** si el presidente de una Junta de Conciliación y Arbitraje cuenta con facultades para tramitar y/o resolver un procedimiento especial en términos del artículo 897 de la Ley Federal del Trabajo, anterior a las reformas de uno de mayo de dos mil diecinueve.

V. Estudio

- 25. 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
- 26. De conformidad con la Ley Federal del Trabajo, anterior a las reformas de uno de mayo de dos mil diecinueve, la cual es la legislación que aplicaron los tribunales contendientes, compete a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la aplicación de las leyes del trabajo, fundamentalmente, conocer de los juicios por diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo, a través de la función jurisdiccional que les corresponde llevar a cabo, mediante la realización de los actos procesales necesarios que culminan con el pronunciamiento del laudo que dirime en definitiva la controversia planteada, con la concurrencia de otros funcionarios, entre los que se encuentran los auxiliares que dependen jerárquicamente de aquellos órganos colegiados.
- 27. Dicho ordenamiento, les impone a las Juntas la obligación de tomar las medidas necesarias para desarrollar el juicio con economía procesal, concentración y sencillez, así como ordenar que se corrija cualquier irregularidad u omisión que notaren en la sustanciación del proceso, **incluyendo**, **desde luego**, **las omisiones o retrasos en que incurra el auxiliar.**



28. En consonancia con ello, acorde con su numeral 610⁸ de la Ley Federal del Trabajo, durante la tramitación de los juicios, hasta formular el proyecto de laudo el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y los de las Juntas Especiales **podrán ser sustituidos por auxiliares**, pero intervendrán personalmente en la votación de las resoluciones siguientes: I. Competencia; II. Personalidad; III. Nulidad de actuaciones; IV. Sustitución de patrón; V. En los casos del artículo 772 de esta ley; y, VI. Cuando se trate de conflictos colectivos de naturaleza económica, en la que designe perito y en la que ordene la práctica de diligencias a que se refiere el artículo 913 de la misma ley.

29. Mientras que su diverso 617,9 señala que el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tiene las facultades y obligaciones siguientes:

⁸ "Artículo 610. Durante la tramitación de los juicios, hasta formular el proyecto de laudo a que se refieren los artículos 885 y 916 de esta ley, el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y los de las Juntas Especiales podrán ser sustituidos por auxiliares, pero intervendrán personalmente en la votación de las resoluciones siguientes:

[&]quot;I. Competencia;

[&]quot;II. Personalidad:

[&]quot;III. Nulidad de actuaciones:

[&]quot;IV. Sustitución de patrón;

[&]quot;V. En los casos del artículo 772 de esta ley; y.

[&]quot;VI. Cuando se trate de conflictos colectivos de naturaleza económica, en la que designe perito y en la que ordene la práctica de diligencias a que se refiere el artículo 913."

⁹ "Artículo 617. El presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tiene las facultades y obligaciones siguientes:

[&]quot;I. Cuidar del orden y de la disciplina del personal de la Junta;

[&]quot;II. Presidir el Pleno;

[&]quot;III. Presidir las Juntas Especiales en los casos de los artículos 608 y 609, fracción I;

[&]quot;IV. Ejecutar los laudos dictados por el Pleno y por las Juntas Especiales en los casos señalados en la fracción anterior;

[&]quot;V. Revisar los actos de los actuarios en la ejecución de los laudos que le corresponda ejecutar, a solicitud de cualquiera de las partes;

[&]quot;VI. Cumplimentar los exhortos o turnarlos a los presidentes de las Juntas Especiales;

[&]quot;VII. Rendir los informes en los amparos que se interpongan contra los laudos y las resoluciones dictados por el Pleno y por las Juntas Especiales que presida;

[&]quot;VIII. Conocer y resolver de las providencias cautelares que se promuevan en los conflictos colectivos;

[&]quot;IX. Someter al Pleno los reglamentos del servicio profesional de carrera y el de evaluación del desempeño de los presidentes de las Juntas Especiales; y,

[&]quot;X. Las demás que le confieran las leyes."



I. Cuidar del orden y de la disciplina del personal de la Junta; II. Presidir el Pleno; III. Presidir las Juntas Especiales en los casos de los artículos 608 y 609, fracción I; IV. Ejecutar los laudos dictados por el Pleno y por las Juntas Especiales en los casos señalados en la fracción anterior; V. Revisar los actos de los actuarios en la ejecución de los laudos que le corresponda ejecutar, a solicitud de cualquiera de las partes; VI. Cumplimentar los exhortos o turnarlos a los presidentes de las Juntas Especiales; VII. Rendir los informes en los amparos que se interpongan contra los laudos y las resoluciones dictadas por el Pleno y por las Juntas Especiales que presida; VIII. Conocer y resolver de las providencias cautelares que se promuevan en los conflictos colectivos; IX. Someter al Pleno los reglamentos del servicio profesional de carrera y el de evaluación del desempeño de los presidentes de las Juntas Especiales; y, X. Las demás que le confieran las leyes.

30. Finalmente, el ordinal 618¹º de dicho ordenamiento, estatuye que los presidentes de las Juntas Especiales tienen las obligaciones y facultades siguientes: I. **Cuidar del orden y de la disciplina del personal de la Junta Especial;** II. Ordenar la ejecución de los laudos dictados por la Junta Especial; III. Conocer y resolver las providencias cautelares; IV. Revisar los actos de los actuarios en la ejecución de los laudos y de las providencias cautelares, a solicitud de cualquiera de las partes; V. Cumplimentar los exhortos que le sean turnados por el

¹⁰ "Artículo 618. Los presidentes de las Juntas Especiales tienen las obligaciones y facultades siguientes:

[&]quot;I. Cuidar del orden y de la disciplina del personal de la Junta Especial;

[&]quot;II. Ordenar la ejecución de los laudos dictados por la Junta Especial;

[&]quot;III. Conocer y resolver las providencias cautelares;

[&]quot;IV. Revisar los actos de los actuarios en la ejecución de los laudos y de las providencias cautelares, a solicitud de cualquiera de las partes;

[&]quot;V. Cumplimentar los exhortos que le sean turnados por el presidente de la Junta;

[&]quot;VI. Rendir los informes en los amparos que se interpongan en contra de los laudos y resoluciones dictados por la Junta Especial;

[&]quot;VII. Informar al presidente de la Junta de las deficiencias que observen en su funcionamiento y sugerir las medidas que convenga dictar para corregirlas; y,

[&]quot;VIII. Cumplir y aprobar satisfactoriamente los procedimientos de evaluación de desempeño que se establezcan conforme a lo dispuesto en el reglamento respectivo; y,

[&]quot;IX. Las demás que les confieran las leyes."



presidente de la Junta; VI. Rendir los informes en los amparos que se interpongan en contra de los laudos y resoluciones dictados por la Junta Especial; VII. Informar al presidente de la Junta de las deficiencias que observen en su funcionamiento y sugerir las medidas que convenga dictar para corregirlas; y, VIII. Cumplir y aprobar satisfactoriamente los procedimientos de evaluación de desempeño que se establezcan conforme a lo dispuesto en el reglamento respectivo; y, IX. Las demás que les confieran las leyes.

- 31. Como puede apreciarse, los presidentes de las Juntas cuentan con amplias facultades para tramitar y resolver muchos tipos de actuaciones, determinaciones y resoluciones de mayor entidad jurídica, a diferencia de sus auxiliares, quienes cuentan con menor rango y dependen jerárquicamente de ellos.
- 32. En el caso, como se señaló en los antecedentes, los juicios laborales de los que emanaron los laudos reclamados, fueron tramitados bajo las reglas de la vía especial, al tratarse de sendos conflictos de seguridad social inherentes al reconocimiento de enfermedades profesionales y el pago de las indemnizaciones correspondientes.
 - 33. Al respecto, el artículo 897 de la Ley Federal del Trabajo establece:

"Artículo 897. Para la tramitación y resolución de los conflictos a que se refiere este capítulo, <u>la Junta se integrará con el auxiliar</u>, salvo los casos de los artículos 389; 418; 424, fracción IV; 427, fracciones II, III y VI; 434, fracciones I, III y V; ..."

- 34. De él se obtiene que por regla general, en los procedimientos llevados a cabo en la vía especial para su trámite y resolución, la Junta laboral <u>se integrará con el auxiliar de la misma</u>, salvo los casos previstos en los artículos 389, 418, 424, fracción IV, 427, fracciones II, III y VI; 434, fracciones I, III y V; y 439 de la Ley Federal del Trabajo, en los cuales <u>deberá intervenir el presidente</u> de la Junta o de la Junta Especial.
 - 35. Esos artículos regulan los juicios siguientes:



- 1. Titularidad de los contratos colectivos de trabajo (artículo 389).
- 2. Titularidad de los contratos-ley (artículo 418).
- 3. Omisiones en la formación del Reglamento Interior de Trabajo o revisión de sus disposiciones (artículo 424).
- 4. Suspensión colectiva de las relaciones de trabajo (artículo 427), en sus hipótesis de falta de materia prima, no imputable al patrón (fracción II); exceso de producción con relación a sus condiciones económicas y a las circunstancias del mercado (fracción III); e incosteabilidad, de naturaleza temporal, notoria y manifiesta de la explotación (fracción IV).
- 5. Terminación de las relaciones de trabajo (artículo 434), por las causas de fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la terminación de los trabajos (fracción I); agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva (fracción III); y, concurso o la quiebra legalmente declarado, si la autoridad competente o los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajos (fracción V); y,
- 6. Cuando se trate de la implantación de maquinaria o de procedimientos de trabajo nuevos, que traiga como consecuencia la reducción de personal (artículo 439).
- 36. Atendiendo a ello, por la relevancia de la materia de los seis tipos de juicios de que se trata, el auxiliar de la Junta no tiene facultades para llevar la tramitación y resolución de ese tipo de juicios; lo que implica que *necesariamente* deben ser tramitados e intervenir en su resolución o dictado de los laudos el **presidente** de la Junta Federal o su similar de la Junta Especial.
- 37. Por exclusión, si no se trata de esos juicios relevantes, tanto la tramitación como su resolución se *podrá* llevar a cabo por **el auxiliar de la Junta correspondiente.**



- 38. Teniendo en cuenta esas dos reglas, es válido señalar que si en un caso el presidente de la Junta Federal o su similar de la Junta Especial intervienen y firman alguna actuación o bien el laudo, en un juicio donde no se exige necesariamente su intervención, ello no debe provocar su nulidad, porque si puede y tiene facultades para resolver juicios de mayor entidad y complejidad como los señalados, por mayoría de razón está en aptitud de intervenir en la resolución de los juicios tramitados en la vía especial como los de conflictos de seguridad social, que podrían ser resueltos con intervención del auxiliar.
- 39. De tal manera que el presidente de la Junta Federal o su similar de la Junta Especial no carece de facultades para resolver un juicio tramitado bajo la vía especial, ya que su competencia exclusiva para resolver los juicios relevantes ya indicados no excluye ni prohíbe que intervenga en los de seguridad social, ni existe norma expresa que determine la nulidad del laudo en los casos en que intervenga en la tramitación y/o resolución del laudo.
- 40. Ciertamente, la ausencia de norma prevista en el capítulo correspondiente de la Ley Federal del Trabajo (artículos 892 al 899) que sancione con la nulidad es relevante, en tanto que si bien existe el principio de que las autoridades solamente pueden hacer aquello para lo cual tienen facultades que se comprende en la garantía de legalidad y debida fundamentación de la competencia de la autoridad; también lo es que la nulidad de un acto jurídico como lo es alguna actuación dentro del procedimiento o, inclusive, el laudo, tiene que derivar de que carezca de una formalidad esencial como el sujeto que la emite y el objeto; así como las reglas formales de constitución del acto en cuanto a lugar, tiempo y modo y que sea ante la intervención del fedatario judicial laboral que hace constar que se pronunció de la manera que aparece y por quienes asienta que intervinieron en la formación del acto.
- 41. En esas condiciones, si el presidente tiene facultades para resolver determinados juicios, con exclusión absoluta para el auxiliar, y por el contrario, no hay norma expresa que le excluya de la resolución de los demás juicios, además de los relevantes para los cuales tiene la reserva; puede concluirse que no hay causa para invalidar con nulidad la intervención del presidente en alguna actuación dictada y firmada por él, incluyendo el laudo, derivada de un juicio tramitado conforme a la vía especial, como lo son los conflictos de seguridad social.



42. Máxime si se toma en cuenta que la legislación analizada señala que ese tipo de asuntos se *integrará* con el auxiliar, con la salvedad de los relevantes en donde *deberá* intervenir su presidente; entonces, aunque el juicio de conflictos de seguridad social no es uno de los seis tipos de juicios (previamente destacados) en los que el presidente de la Junta tiene una facultad expresa y reservada para intervenir en la sustanciación o tramitación y resolución de los mismos; la actuación o laudo que se dictó y firmó por su presidente es válido, cuenta habida que no existe prohibición expresa para ello.

43. De ahí que ante esa línea argumentativa, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

PROCEDIMIENTO ESPECIAL LABORAL. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUENTA CON FACULTADES PARA TRAMITARLO Y/O RESOLVERLO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 897 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 1 DE MAYO DE 2019.

Hechos: Dos personas demandaron en la vía especial laboral, sendos juicios de seguridad social en los que reclamaron el reconocimiento de enfermedades y/o padecimientos profesionales y el otorgamiento de una pensión por invalidez, respectivamente. Una vez impugnados los laudos vía amparo directo, un Tribunal Colegiado de Circuito determinó que si el presidente de la Junta tiene facultades para resolver determinados juicios sin la intervención del auxiliar y no hay norma expresa que lo excluya de la resolución de los demás juicios, puede concluirse que no hay causa para invalidar con nulidad la intervención del presidente en el laudo dictado en un conflicto de seguridad social; mientras que el otro Tribunal Colegiado consideró que si el acta de desahogo de una audiencia pericial no fue firmada por el auxiliar sino por el presidente de la Junta, no obstante que se asentó que quien acordaba y firmaba era el auxiliar, ello implica que el presidente de la Junta carece de facultades para firmar el mencionado acuerdo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el presidente de una Junta de Conciliación y Arbitraje cuenta con facultades para tramitar y/o resolver el procedimiento especial laboral, en términos del artículo 897 de la Ley Federal del Trabajo vigente hasta antes



de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1 de mayo de 2019, por lo que no procede anular la actuación respectiva.

Justificación: Acorde con la legislación que nos ocupa, los presidentes de las Juntas cuentan con amplias facultades para emitir diversos tipos de actuaciones y resoluciones de mayor entidad jurídica, a diferencia de sus auxiliares quienes tienen menor rango y dependen jerárquicamente de ellos. Ahora, de conformidad con el aludido artículo 897 de la Ley Federal del Trabajo, por regla general, para el trámite y la resolución de los procedimientos llevados a cabo en la vía especial, la Junta Laboral se integrará con el auxiliar, salvo en los casos que ahí se prevén en donde necesariamente deberá intervenir su presidente. Con base en lo anterior, se observa que si el presidente de la Junta Federal o su similar de la Junta Especial tiene facultades para tramitar y/o resolver juicios de mayor entidad y complejidad, por mayoría de razón está en aptitud de intervenir en los juicios tramitados en la vía especial, máxime si se toma en cuenta que no hay norma expresa que le excluya de la resolución de los demás juicios, además de los relevantes para los cuales tiene la reserva. En consecuencia, es válido concluir que no hay causa para invalidar la intervención del presidente de la Junta en alguna actuación o en el dictado del laudo respectivo en un juicio tramitado conforme a la vía especial.

VI. Decisión

44. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio emitido por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Publíquese en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíense la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación



en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; 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, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

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

Nota: La tesis aislada VIII.1o.C.T.4 L (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL LABORAL. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUENTA CON FACULTADES PARA TRAMITARLO Y/O RESOLVERLO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 897 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 1 DE MAYO DE 2019.

Hechos: Dos personas demandaron en la vía especial laboral, sendos juicios de seguridad social en los que reclamaron el reconocimiento de enfermedades y/o padecimientos profesionales y el otorgamiento de una pensión por invalidez, respectivamente. Una vez impugnados los laudos vía amparo directo, un Tribunal Colegiado de Circuito determinó que si el presidente de la Junta tiene facultades para resolver determinados juicios sin la intervención del auxiliar y no hay norma expresa que lo excluya de la resolución de



los demás juicios, puede concluirse que no hay causa para invalidar con nulidad la intervención del presidente en el laudo dictado en un conflicto de seguridad social; mientras que el otro Tribunal Colegiado consideró que si el acta de desahogo de una audiencia pericial no fue firmada por el auxiliar sino por el presidente de la Junta, no obstante que se asentó que quien acordaba y firmaba era el auxiliar, ello implica que el presidente de la Junta carece de facultades para firmar el mencionado acuerdo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el presidente de una Junta de Conciliación y Arbitraje cuenta con facultades para tramitar y/o resolver el procedimiento especial laboral, en términos del artículo 897 de la Ley Federal del Trabajo vigente hasta antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1 de mayo de 2019, por lo que no procede anular la actuación respectiva.

Justificación: Acorde con la legislación que nos ocupa, los presidentes de las Juntas cuentan con amplias facultades para emitir diversos tipos de actuaciones y resoluciones de mayor entidad jurídica, a diferencia de sus auxiliares quienes tienen menor rango y dependen jerárquicamente de ellos. Ahora, de conformidad con el aludido artículo 897 de la Ley Federal del Trabajo, por regla general, para el trámite y la resolución de los procedimientos llevados a cabo en la vía especial, la Junta Laboral se integrará con el auxiliar, salvo en los casos que ahí se prevén en donde necesariamente deberá intervenir su presidente. Con base en lo anterior, se observa que si el presidente de la Junta Federal o su similar de la Junta Especial tiene facultades para tramitar y/o resolver juicios de mayor entidad y complejidad, por mayoría de razón está en aptitud de intervenir en los juicios tramitados en la vía especial, máxime si se toma en cuenta que no hay norma expresa que le excluya de la resolución de los demás juicios, además de los relevantes para los cuales tiene la reserva. En consecuencia, es válido concluir que no hay causa para invalidar la intervención del presidente de la Junta en alguna actuación o en el dictado del laudo respectivo en un juicio tramitado conforme a la vía especial.

2a./J. 33/2022 (11a.)



Contradicción de criterios 78/2022. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito. 1 de junio 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: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis y criterio contendientes:

- El Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 964/2017, el cual dio origen a la tesis aislada VIII.1o.C.T.4 L (10a.), de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL. PARA LA VALIDEZ DE LA AUDIENCIA EN QUE SE DESAHOGA, DEBE INTERVENIR Y FIRMAR EL AUXILIAR DE LA JUNTA Y NO EL PRESIDENTE (ANÁLISIS DE OFICIO AL EQUIPARARSE A UN PRESUPUESTO PROCESAL).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo III, mayo de 2018, página 2744, con número de registro digital: 2016875; y,
- El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, al resolver el amparo directo 121/2021 (cuaderno auxiliar 16/2022).
- Tesis de jurisprudencia 33/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintinueve de junio de dos mil veintidós.
- Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 121/2021, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, derivó la tesis aislada (IV Región)10.27 L (11a.), de rubro: "PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL (RECONOCIMIENTO DE RIESGOS DE TRABAJO Y PAGO DE SU INDEMNIZACIÓN). LA INTERVENCIÓN Y FIRMA DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN EN EL LAUDO, NO MOTIVA SU NULIDAD.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 14, Tomo VII, junio de 2022, página 6358, con número de registro digital: 2024809.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. ES PRO-CEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE VACUNAR CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 AL PERSONAL MÉDICO DEL SECTOR PRIVADO, PARA EL EFECTO DE QUE SE LES APLIQUE EN LA MISMA FECHA Y EN IGUALES CONDICIONES QUE AL PERSONAL DE SALUD DEL SECTOR PÚBLICO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 152/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL VIGÉSIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 25 DE MAYO DE 2022. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, LORETTA ORTIZ AHLF, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA; EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK MANIFESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO CONCURRENTE. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LILIANA HERNÁNDEZ PANIAGUA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3-4
II.	Legitimación	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
III.	Criterios denunciados	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	4-10
IV.	Existencia de la contra- dicción.	La contradicción de criterios es inexistente.	11-19
V.	Consideraciones previas	Contextualización respecto a la situación en nuestro país en relación con la vacunación contra el virus SARS-CoV-2.	19-32
VI.	Estudio de fondo	Suspensión debe ser de plano y ofi- cio cuando se trata de la omisión de vacunar a médicos del sector privado y debe ser concedida.	32-64



VII.	Criterio que debe preva- lecer	Tesis que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.	64-66
VIII.	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 de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	66

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinticinco de mayo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar: 1) Si en los casos en que se reclama la omisión de vacunar contra el virus SARS-CoV-2 al personal médico del sector privado, ya sea porque se encuentra en la primera línea de atención a los pacientes de COVID-19, o bien, porque de manera cotidiana, presta atención médica a este tipo de pacientes, en iguales condiciones que al personal de salud del sector público, procede la suspensión a petición de parte, o de oficio y de plano; y, 2) Si se debe conceder la medida cautelar.



ANTECEDENTES DEL ASUNTO

- 1. Denuncia de la contradicción. Por escrito recibido el ocho de junio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Jueza Tercera de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja 52/2021 y el sustentado por el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar el recurso de queja 44/2021.
- 2. Trámite de la denuncia. Admisión y turno. Por acuerdo de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia, la registró con el número 152/2021, solicitó a los órganos contendientes que remitieran vía electrónica, en original o copia certificada, las ejecutorias en que emitieron los criterios denunciados e informaran si éstos se encontraban vigentes; además, determinó que la competencia para conocer del asunto, al derivar de la materia administrativa, corresponde a la Segunda Sala de este Alto Tribunal; finalmente, por razón de turno, designó como ponente al Ministro José Fernando Franco González Salas, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.
- **3. Avocamiento.** Por acuerdo de dos de julio de dos mil veintiuno, la presidenta de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el avocamiento de ésta al conocimiento de este asunto.
- **4.** En el proveído de diez de agosto de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Sala tuvo debidamente integrado el expediente de la contradicción de tesis y ordenó remitirlo al Ministro ponente.
- **5. Returno.** El ocho de septiembre de dos mil veintiuno, esta Sala sesionó el proyecto de sentencia presentado por el Ministro José Fernando Franco González Salas, el cual fue desechado por mayoría de tres votos, consecuentemente, por acuerdo de nueve del mismo mes, la presidenta de esta Segunda Sala ordenó returnar el presente asunto al **Ministro Luis María Aguilar Morales.**



I. Competencia

6. 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 en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II. de la Ley de Amparo; 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece; así como el tercero transitorio1 del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, toda vez que aún no se surte la competencia de los Plenos Regionales prevista en el artículo 42, fracción I,2 y primero transitorio, fracción II,3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los criterios contendientes los sustentaron Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, y versaron sobre la materia administrativa, cuya especialidad corresponde a esta Segunda Sala.

II. Legitimación

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,

¹ "Tercero. A partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales."

² "Artículo 42. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Plenos Regionales para:

[&]quot;I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los Tribunales Colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer."

^{3 &}quot;Primero. ...

[&]quot;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."



ya que fue formulada por la Jueza Tercera de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

III. Criterios denunciados

- **8.** Con el fin de determinar si existe la contradicción de tesis es pertinente tener en cuenta los antecedentes y los aspectos más relevantes de las ejecutorias denunciadas como contradictorias que, en síntesis, son los siguientes:
- A. Criterio del Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (recurso de queja 44/2021).
- **9.** Una persona física (*médico particular*), por derecho propio, promovió demanda de amparo indirecto contra actos del presidente de la República y de autoridades dependientes del Sector Salud, consistentes en: "... La omisión de las autoridades responsables de vacunar al quejoso contra el VIRUS COVID-19, a pesar de ser médico cirujano y brindar de manera cotidiana la atención médica necesaria a los pacientes enfermos de COVID-19..."
- 10. Del asunto conoció el Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, bajo el número de expediente 317/2021, en donde se admitió a trámite la demanda y fue negada la suspensión provisional solicitada respecto del acto reclamado.
- 11. Contra dicha determinación, el quejoso interpuso recurso de queja, del cual conoció el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el número de expediente QA. 44/2021, el cual en sesión de cinco de abril de dos mil veintiuno, declaró infundado el recurso de queja, confirmó el auto recurrido y negó la suspensión provisional, esencialmente, al considerar que:
- Son infundados los agravios del recurrente, ya que no se encuentra en la hipótesis prevista en el artículo 126 de la Ley de Amparo, puesto que los actos omisivos reclamados no importan, por sí mismos, peligro de privación de la vida.



- Tampoco se actualizan los demás supuestos previstos en el numeral 126 de la Ley de Amparo, por lo que fue correcto que el Juez de amparo negara la suspensión de plano solicitada por el quejoso en su demanda inicial.
- El hecho de que le sea aplicada la vacuna hasta la fecha en que precisa el calendario de vacunación propuesto en el programa reclamado, esto es, a más tardar en el mes de abril de dos mil veintiuno, no necesariamente implica que éste se contagie, ni mucho menos que, de hacerlo, esté en riesgo de perder la vida.
- No pasa inadvertido que el recurrente haya referido que tiene mayor riesgo de contagio, dadas sus condiciones de salud, el trabajo y los **pacientes que atiende con COVID-19**, puesto que con el otorgamiento de la suspensión solicitada pretende desconocer el esquema de vacunación previsto en México, lo que ocasionaría una vulneración a una disposición de orden público, cuyo fin es lograr el mayor beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto, en la medida que la situación mundial así lo permita.
- Tampoco le asiste la razón respecto de la procedencia de la suspensión de oficio y de plano, en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, ya que su pretensión es que se le suministre la vacuna primero, al asumirse como médico particular que atiende pacientes con COVID-19, lo que es contrario a las directrices implementadas para la inoculación de toda la población mexicana.
- La vacuna, conforme al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, es un preparado de antígenos que, aplicado a un organismo, provoca en él una respuesta de defensa, resultando que su aplicación constituya un mecanismo preventivo del contagio del virus y de reducción de sus efectos y consecuencias en el organismo humano; de ahí que su no aplicación únicamente implicará no acceder a un beneficio clínico.
- Este Alto Tribunal ha sustentado criterio en el sentido de que cuando el juicio de amparo verse sobre el tema de la omisión de brindar atención médica para resolver si se debe conceder o no la suspensión de oficio y de plano, se debe llevar a cabo un juicio valorativo en el que se pondere si la omisión que se reclama compromete gravemente la dignidad humana de la parte quejosa o si puede tener consecuencias irreversibles en su salud o, inclusive, producir



la pérdida de la vida, pues será en estos casos cuando se justifica otorgar la medida suspensiva.

- No se desconoce la situación sanitaria imperante en el país; sin embargo, la posibilidad que existe de contraer el virus que origina el COVID-19 no conlleva, indefectiblemente, a la pérdida de la vida, aunado a que dicho argumento parte de una situación hipotética.
- El hecho de que se le aplique la vacuna no necesariamente impide que el quejoso se contagie del virus, pues si bien es cierto que su aplicación reduce la posibilidad de que ello acontezca, también es cierto que no se puede afirmar que, a partir de ella, el inconforme será inmune a aquél.
- Es infundado el agravio relacionado con la acreditación de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, toda vez que el juzgador negó la suspensión solicitada, lo que hace que el estudio de esa institución sea innecesario. Consideración que sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA."

B. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito (recurso de queja 52/2021).

12. Diversas personas físicas que laboran en una clínica privada no adscrita a la Red IRAG (Infección Respiratoria Aguda Grave) y que desempeñan distintas funciones, tales como médicos generales, médicos cirujanos, enfermeras, auxiliares de enfermería, personal de intendencia, cocineros y personal administrativo, promovieron demanda de amparo indirecto contra actos del presidente de la República y autoridades dependientes del Sector Salud, tanto Federal como Local, por el acto consistente en el "... incumplimiento a la Política Nacional Rectora de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México. Versión 4.0, del 11 de enero de 2021, y la Estrategia Conjunta de Vacunación Nacional, que llevan a cabo las autoridades federales y estatales, materializado en la omisión de vacunar a los quejosos, no obstante que son trabajadores de la salud de primera línea de contacto con pacientes infectados del virus en cuestión ..."



- **13.** El Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, conoció del asunto bajo el número de expediente 271/2021, en el cual se negó la suspensión de plano del acto reclamado.
- 14. Contra dicha determinación, los quejosos, por conducto de su autorizado, interpusieron recurso de queja, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, bajo el expediente QA. 52/2021 y, en sesión de doce de abril de dos mil veintiuno, declaró fundado el recurso de queja, medularmente, bajo las consideraciones siguientes:
- El análisis realizado por la juzgadora fue incorrecto, ya que los elementos que tomó en consideración para negar la suspensión de plano no justifican de modo alguno su determinación, puesto que su estudio no corresponde a los casos en los que se solicita la suspensión de plano.
- No resulta viable considerar que el derecho a la vida pueda ser ponderable frente al interés social al resolverse sobre la medida cautelar en un juicio de amparo, incluso, va en contra del juicio como recurso judicial efectivo en la protección de los derechos humanos.
- La suspensión tiene como objeto preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para evitar que el acto reclamado cause daños o perjuicios a la parte quejosa hasta tanto se decida sobre el derecho que pretende en el juicio.
- De conformidad con el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Federal, los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.
- Con la incorporación de la teoría de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, en la suspensión del acto reclamado, se debe hacer un examen preliminar y superficial de constitucionalidad de los actos reclamados para conceder la suspensión, porque su finalidad es asegurar provisionalmente el derecho cuestionado, para que la sentencia que se dicte en el proceso principal no pierda su eficacia.



- Para que proceda el otorgamiento de la suspensión de oficio y de plano, el asunto debe versar sobre actos, cuya naturaleza jurídica sea de entidad sumamente grave y requiera la intervención del juzgador constitucional para paralizarlos de inmediato.
- La Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 266/2017, determinó que atento a la irreparabilidad de la ejecución de los efectos del acto reclamado sobre los derechos más importantes de una persona, como su vida y su salud, dados los efectos y consecuencias de los actos reclamados en un contexto específico, procede proveer sobre la suspensión de oficio y de plano. De dicho asunto derivó la jurisprudencia 1a./J. 35/2018 (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EXCEPCIONALMENTE, ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTO-RIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO."
- Además, la Primera Sala también ha establecido que puede actualizarse el supuesto de procedencia de la suspensión de plano cuando, a partir de un juicio valorativo de las manifestaciones contenidas en la demanda de amparo, se advierte que la falta de atención médica reclamada compromete gravemente la dignidad e integridad personal del quejoso, cuando pudiera tener consecuencias irreversibles en la salud o la pérdida de la vida del solicitante del amparo. Determinación que sustentó en la jurisprudencia 1a./J. 55/2019 (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE CONCEDERSE CUANDO UN INTERNO RECLAMA DE LAS AUTORIDADES PENITENCIARIAS LA OMISIÓN DE BRINDARLE ATENCIÓN MÉDICA, SI SE ADVIERTE QUE ESA SITUACIÓN COMPROMETE GRAVEMENTE SU DIGNIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL. AL GRADO DE EQUIPARARSE A UN TORMENTO."
- El desempeño de las funciones de los quejosos no implica, por regla general, poner en riesgo su vida o su salud de una forma irreparable; sin embargo, al involucrar la primera línea de atención de pacientes infectados con el SARS CoV-2 y al tomar en cuenta el estado de vulnerabilidad en el que pueden encontrarse, en el contexto de la pandemia actual, sí estarían en riesgo si no se les aplica la vacuna conforme a la Política Nacional de Vacunación en las mismas condiciones que el personal de salud que trabaja en el sector público.



- Del análisis realizado a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, sí se está en el caso de la suspensión prevista en el artículo 126 de la Ley de Amparo, para conceder la suspensión de oficio y de plano, porque los efectos y consecuencias de los actos ponen en peligro la vida, pues el riesgo que corren sin haber obtenido la vacuna, podía llevarlos a perder la vida, a ser contagiados con el virus y contagiar, a su vez, a otras personas con las que tengan contacto, lo que desde luego en nada beneficiaba a la sociedad.
- No es obstáculo que se haya señalado como acto reclamado una omisión, puesto que la naturaleza de los actos no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, sino que debe analizarse en función de sus consecuencias, lo que es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran, o debe restituirse provisionalmente.
- Consecuentemente, concedió la suspensión de plano, para efecto de que las autoridades responsables les aplicaran a los quejosos la vacuna en las mismas condiciones que al personal de salud del sector público, al encontrarse en la primera línea de atención de pacientes enfermos de COVID-19, y, además, porque algunos de ellos son personas mayores de sesenta y de cincuenta años, conforme a lo contemplado en la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2.

IV. Existencia de la contradicción

- 15. En principio, resulta importante destacar que la circunstancia de que los criterios contendientes no constituyan jurisprudencia no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, pues a fin de que se determine su existencia, basta que se adopten criterios disímbolos al resolver sobre un mismo punto de derecho.
- **16.** Al respecto, resultan aplicables⁴ la jurisprudencia P./J. 27/2001, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PRO-

⁴ Estas jurisprudencias y los subsecuentes criterios que se citen en el presente fallo continúan en vigor, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, en términos de lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio de la Ley de Amparo vigente.



CEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES." y 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

- 17. Ahora, de conformidad con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una contradicción de tesis existe cuando concurren los siguientes supuestos:
- Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes.
- Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.
- **18.** Además, el Pleno de esta Suprema Corte ha determinado que la contradicción de tesis es existente, independientemente de que las resoluciones contendientes partan de aspectos fácticos distintos, siempre y cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, esto se refleja en la jurisprudencia P./J. 72/2010, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro digital: 189998.

⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.



que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General



de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."⁷

- 19. Asimismo, se ha considerado que para que exista la contradicción es indispensable que lo afirmado en una sentencia se niegue en la otra o viceversa y que la cuestión jurídica estudiada en los criterios antagónicos goce de generalidad y no de individualidad, de manera que con la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción se cumpla el propósito de unificar criterios y, en consecuencia, dar seguridad jurídica.
- 20. En ese sentido, la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.
- 21. De ahí que, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque a partir de dichos elementos particulares se construyó el criterio jurídico o la legislación o, incluso, la jurisprudencia aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse ya que no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar una jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto.
- 22. Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes, esta Segunda Sala advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada, debido a que los tribunales contendientes examinaron una misma cuestión

⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



jurídica, consistente, por un lado, en la procedencia o no de la suspensión de oficio y de plano cuando lo que se reclama es la omisión de las autoridades responsables de vacunar, en la misma fecha que precisa el calendario de vacunación propuesto en el programa reclamado para el personal de salud del sector público, contra el virus SARS-CoV-2, a quienes son trabajadores de la salud del sector privado y que se encuentren dentro de la primera línea de contacto con pacientes infectados del virus en cuestión o médicos cirujanos que presten, de manera cotidiana, la atención médica necesaria a dichos pacientes; y, por otro, si es procedente o no conceder tal suspensión, y arribaron a conclusiones discrepantes.

- 23. Lo anterior, puesto que, por un lado el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al estudiar la legalidad del acuerdo por el que se le negó al quejoso la suspensión provisional del acto reclamado, confirmó dicha determinación, al considerar que el recurrente no se encontraba dentro de las hipótesis previstas en el artículo 126 de la Ley de Amparo, pues los actos omisivos que reclamó no importaban, por sí mismos, peligro de privación de la vida, por lo que fue correcto que el Juez de amparo negara la suspensión solicitada por el quejoso en su demanda inicial.
- 24. Sostuvo que no soslayaba que el recurrente refirió que tenía mayor riesgo de contagiarse de *COVID-19*, dadas sus condiciones de salud, trabajo y los pacientes que atendía; pues con el otorgamiento de la suspensión solicitada, se pretendía desconocer el esquema de vacunación previsto en México, lo que ocasionaría una vulneración a una disposición de orden público, cuyo fin era lograr el mayor beneficio de la sociedad mexicana en su conjunto, en la medida que la situación mundial así lo permitiera.
- 25. Asimismo, sustentó que no se actualizaba la procedencia de la suspensión de oficio y de plano, ya que la pretensión de la parte quejosa era que se suministrara la vacuna primero a quien se asumiera médico particular que atiende pacientes con COVID-19, lo que era contrario a las directrices implementadas para la inoculación de toda la población mexicana, pues la aplicación de la vacuna no necesariamente impedía que se contagiara del virus, puesto que solamente se reducía la posibilidad de que esto aconteciera.



- 26. Por otro lado, el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al examinar el acuerdo por el que se negó a la parte quejosa la suspensión de plano del acto reclamado, determinó declarar fundado el recurso de queja y conceder la suspensión de plano a los peticionarios para el efecto de que las autoridades responsables les aplicaran la vacuna, en las mismas condiciones que al personal de salud del sector público.
- 27. Indicó que no era viable considerar que el derecho a la vida pudiera ser ponderable frente al interés social, al resolverse sobre la medida cautelar en un juicio de amparo; asimismo, señaló que para que procediera el otorgamiento de la suspensión de oficio y de plano, era necesario que el asunto versara sobre actos cuya naturaleza jurídica fuera de entidad sumamente grave y requiriera la intervención del juzgador constitucional para paralizarlos de inmediato.
- 28. Destacó que, si bien era cierto que el desempeño de las funciones de los quejosos no implicaba, por regla general, poner en riesgo su vida o su salud de una forma irreparable; también era cierto que al involucrar la primera línea de atención de pacientes infectados con el SARS-CoV-2 y, al tomar en cuenta el estado de vulnerabilidad en el que podrían encontrarse en el contexto de la pandemia actual, sí estarían en riesgo si no se les aplicara la vacuna conforme a la Política Nacional de Vacunación, en las mismas condiciones que el personal de salud que trabaja en el sector público.
- 29. Por tanto, determinó que del análisis realizado de la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, se desprendía que sí se actualizaba la suspensión prevista en el artículo 126 de la Ley de Amparo, para conceder la suspensión de oficio y de plano, porque los efectos y las consecuencias de los actos ponían en peligro la vida de los quejosos.
- **30.** En efecto, de los elementos relatados, como se adelantó, se advierte la **existencia de la contradicción de tesis**, en tanto que los Tribunales Colegiados contendientes **se pronunciaron** respecto a: **A)** Si la **suspensión se debe abordar de plano o a petición de parte**, cuando se reclama la omisión de las autoridades responsables de vacunar contra el virus *SARS-CoV-2*, en la misma fecha que precisa el calendario de vacunación propuesto para el personal de salud del sector público, a quienes son trabajadores de la salud del sector privado y



que se encuentran dentro de la primera línea de contacto con pacientes infectados del virus en cuestión o médicos cirujanos que prestan, de manera cotidiana, la atención médica necesaria a dichos pacientes; y, B) Si se debe o no conceder la medida cautelar.

- 31. Lo anterior, ya que mientras el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito confirmó la negativa de la suspensión provisional del acto reclamado, al considerar en principio, que el recurrente no se encontraba dentro de las hipótesis previstas en el artículo 126 de la Ley de Amparo, dado que los actos omisivos reclamados no importaban, por sí mismos, peligro de privación de la vida, pues el hecho de que al quejoso le fuera aplicada la vacuna hasta la fecha en que precisa el calendario de vacunación propuesto en el programa reclamado, esto es, a más tardar en el mes de abril de dos mil veintiuno, no necesariamente implicaba que éste no se contagiaría, ni mucho menos que, de hacerlo, perdería la vida, por lo que no era posible considerar que su situación actualizaba la hipótesis de concesión de la medida cautelar, consistente en que los actos reclamados "importen peligro de privación a la vida".
- 32. En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito determinó que, del análisis realizado a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, procedía conceder la suspensión de oficio y de plano a los quejosos, para efecto de que las autoridades responsables les aplicaran la vacuna en las mismas condiciones que al personal de salud del sector público, porque los efectos y consecuencias de los actos reclamados ponían en peligro su vida, al estar en la primera línea de atención a pacientes de COVID-19 en el contexto de pandemia. Además, no era viable considerar que el derecho a la vida pudiera ser ponderable frente al interés social al resolverse sobre la medida cautelar en un juicio de amparo.
- **33.** Bajo ese orden de ideas, sobre las premisas anteriores, es posible afirmar que el **punto de contradicción de criterios se debe centrar en determinar:** 1) Si en los casos en que se reclama la omisión de vacunar contra el virus SARS-CoV-2 al personal médico del sector privado, ya sea porque se encuentra en la primera línea de atención a los pacientes de COVID-19, o bien, porque de manera cotidiana, presta atención médica a este tipo de pacientes, en iguales



condiciones que al personal de salud del sector público, procede la suspensión a petición de parte, o de oficio y de plano; y, 2) Si se debe conceder la medida cautelar.

V. Consideraciones previas

- **34.** Antes de resolver el punto de contradicción descrito, conviene desarrollar algunos antecedentes que contextualizan la situación en nuestro país en relación con la vacunación contra el virus *SARS-CoV-2*, al momento en que se emitieron los criterios denunciados.
- **35.** La Organización Mundial de la Salud (OMS) señaló que la *COVID-19* es una enfermedad infecciosa causada por un nuevo coronavirus que emergió a finales de dos mil diecinueve (*SARS-CoV-2*).
- **36.** El once de marzo de dos mil veinte, la OMS declaró que el brote de este virus es una pandemia, derivado del incremento en el número de casos existentes en los países que los habían confirmado, por lo que consideró tal circunstancia como una emergencia de salud pública de relevancia internacional.
- **37.** Derivado de lo anterior, el Consejo de Salubridad General, reconoció la epidemia de enfermedad por el virus *SARS-CoV-2, COVID-19*, en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria⁸ y, desde ese momento en este país se han establecido diversas medidas de prevención y control de la epidemia, diseñadas, coordinadas y supervisadas por la Secretaría de Salud, e implementadas por diversas dependencias y entidades.
- **38.** La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Declaración 1/20, de nueve de abril de dos mil veinte, denominada "COVID-19, y Derechos Humanos: Los Problemas y Desafíos Deben Ser Abordados Con Perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales", on el

⁸ De conformidad con el Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus *SARS-CoV-2 (COVID-19)* en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de marzo de dos mil veinte.

Onsultada en https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf



propósito de instar a que la adopción y la implementación de medidas, dentro de la estrategia y esfuerzos que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos realicen para abordar y contener la pandemia, como situación que concierne a la vida y salud pública, sea en el marco del Estado de derecho con el pleno respeto a los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos y los estándares desarrollados en su jurisprudencia.

- 39. En dicho documento destacó que, por la naturaleza de la pandemia, "... los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales deben ser garantizados sin discriminación a toda persona bajo la jurisdicción del Estado y, en especial, a aquellos grupos que son afectados de forma desproporcionada porque se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad ...", entre ellos, especificó que se encuentra "... el personal de los servicios de salud que atienden esta emergencia".
- **40.** Asimismo, puntualizó que "... el derecho a la salud debe garantizarse respetando la dignidad humana y observando los principios fundamentales de la bioética, de conformidad con los estándares interamericanos en cuanto a su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, adecuados a las circunstancias generadas por esta pandemia. Por lo señalado, **las trabajadoras y trabajadores de la salud** deberán ser proveídos de los insumos, equipos, materiales e instrumentos que **protejan su integridad, vida y salud, y que les permita desempeñar su labor en términos razonables de seguridad y calidad."**
- **41.** Por otra parte, el dieciocho de mayo de dos mil veinte, se llevó a cabo en Ginebra, Suiza, la 73a. Asamblea Mundial de la Salud, en la que se reconoció la función de la inmunización extensiva contra la *COVID-19* como bien de salud pública mundial en la prevención, la contención y la detención de la transmisión con miras a poner fin a la pandemia una vez que se dispusiera de vacunas seguras, de calidad, eficaces, efectivas, accesibles y asequibles; así como también se reconoció la necesidad de que todos los países dispongan de un acceso oportuno y sin trabas a pruebas diagnósticas, tratamientos, medicamentos y vacunas de calidad, seguros, eficaces y asequibles, y a tecnologías sanitarias esenciales y sus componentes, con el fin de poner en marcha la respuesta a la *COVID-19*.



- **42.** En esa medida, México participó de manera activa a través de diversos mecanismos comerciales para tener acceso a la vacuna contra la *COVID-19*, estableciendo como prioridad que la población mexicana cuente con vacunas seguras y eficaces; y, a través de los procesos de autorización sanitaria, es que el Gobierno de México garantiza que la vacuna que se distribuya y se aplique, cumpla con todas las pruebas y características necesarias para proteger la vida y la seguridad de todas las personas, destacando que se debe seguir vigilando la salud de aquéllas para que el perfil de seguridad, eficacia y eficiencia de los biológicos se mantenga en los más altos estándares de calidad.
- **43.** Se reconoció que el proceso de desarrollo de la vacuna contra la *COVID-19* es complejo, ya que debe pasar por tres fases de ensayos clínicos y ser aprobada por instancias nacionales e internacionales para garantizar que tenga un perfil correcto de eficacia y seguridad. Además, la estrategia de vacunación implica otros grandes retos como los diferentes requerimientos de manejo y administración de los prospectos de vacunas, su poca disponibilidad mundial en el corto y mediano plazo y la necesidad de no afectación a la operación del programa de vacunación existente en el país.
- **44.** Por tales motivos, el grupo técnico asesor para la vacuna contra la *COVID-19* en México recomendó llevar a cabo una estrategia enfocada en reducir el número de muertes asociadas con la enfermedad, diseñada con base en la mortalidad observada en el país, y, en esa medida, definir acciones concretas que permitieran ejecutar la estrategia de vacunación contra el virus *SARS-CoV-2* que garantizara a la población mexicana vacunas con un perfil correcto de seguridad y eficacia.
- **45.** En ese contexto, el Gobierno de México emitió la "Política Nacional de Vacunación contra el Virus SARS-CoV-2, para la Prevención de la COVID-19 en México", 10 el cual constituye el documento rector que contiene las directrices

¹⁰ Publicada en la página de Internet oficial *www.coronavirus.gob.mx*; *asimismo*, se publicitó a través del Acuerdo por el que se da a conocer el medio de difusión de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la *COVID-19* en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de dos mil veintiuno.



bajo las cuales el país desplegaría sus acciones en lo relativo a la aplicación de las vacunas contra la *COVID-19*.

- **46.** Para tener claridad sobre el contexto en el que fueron emitidos los criterios contendientes en esta contradicción de tesis, se debe puntualizar que la "Política Nacional de Vacunación contra el Virus SARS-CoV-2, para la Prevención de la COVID-19 en México" ha sido actualizada en numerosas ocasiones, dentro de su objetivo general se encuentra el disminuir la carga de enfermedad y defunciones ocasionada por la COVID-19 y, en los objetivos específicos está incluido el vacunar al 70% de la población en México para lograr la inmunidad de grupo, ¹¹ desde la fase inicial, hasta las fases de refuerzos y se han determinado grupos prioritarios de acuerdo con el riesgo.
- **47.** El once de diciembre de dos mil veinte, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) dictaminó como procedente la solicitud de autorización para uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech COVID-19 contra el virus *SARS-CoV-2*; el cuatro de enero de dos mil veintiuno se autorizó respecto de la vacuna AstraZeneca; el dos de febrero siguiente se otorgó la autorización para uso de emergencia de la vacuna Gam-COVID-Vac (Sputnik V); y, el nueve de febrero del mismo año se otorgó la autorización para uso de emergencia a las vacunas de las farmacéuticas Sinovac y Cansino.
- **48.** Dentro del apartado de estrategia de vacunación, se destaca que la vacunación se estableció por etapas, iniciando la **etapa 1** en diciembre de dos mil veinte. Asimismo, se previó contar con una estrategia en cinco etapas de vacunación en las que se distribuyeran las poblaciones a ser vacunadas, así como las diferentes dosis con las que cuenta el programa de vacunación contra el virus *SARS-CoV-2* para la prevención de la *COVID-19*.
- **49.** Se precisó, que después del retraso de las entregas de Pfizer durante el mes de febrero, el calendario se modificó, por lo que podría sufrir modificaciones futuras dependiendo de las entregas que realizaran las farmacéuticas al país.

¹¹ La inmunidad de grupo es un concepto científico de protección indirecta de una enfermedad infecciosa a personas no inmunizadas que se confiere cuando un porcentaje suficientemente grande de la población ha adquirido inmunidad.



- **50.** Así, las etapas de la estrategia general de vacunación por grupos poblacionales priorizados (se ejemplifica el calendario actualizado al once mayo de dos mil veintiuno):
- a) Etapa 1: diciembre 2020-febrero 2021. Personal de salud de primera línea de control de la COVID-19 (1.1 millones) (Trabajadores de salud del sector público con atención directa de pacientes COVID).
- **b) Etapa 2:** febrero-mayo 2021. Personal de salud restante y personas de sesenta y más años (14.4 millones).
- c) Etapa 3: mayo-junio 2021. Personas de cincuenta a cincuenta y nueve años y embarazadas de dieciocho años y más (15.2 millones).
- **d) Etapa 4:** junio-julio 2021. Personas de cuarenta a cuarenta y nueve años (16.2 millones).
 - e) Etapa 5: julio 2021-marzo 2022. Resto de la población (49.2 millones).
- **51.** Por otro lado, para la fase expansiva de la vacunación a todo territorio nacional, a partir de la segunda etapa operativa de la política nacional de vacunación, ¹² se estableció por instrucción presidencial, una estrategia federal denominada "*Operativo correcaminos*", ¹³ cuyo objetivo es lograr la cobertura de toda la población mexicana (susceptible a recibir la vacuna) de manera eficaz y eficiente, en los tiempos establecidos.
- **52.** Asimismo, respecto de la **etapa 1: enfoque en personal de salud de primera línea de atención a la COVID-19**, se hizo referencia a que la primera

 ¹² Esto a partir de febrero-mayo 2021. Personal de salud restante y personas de sesenta y más años.
 13 El que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de enero de dos mil veintiuno

[&]quot;Acuerdo por el que se establecen brigadas especiales, como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, para llevar a cabo la vacunación como medida para la mitigación y control de la enfermedad COVID-19, en todo el territorio nacional."



etapa de vacunación sería la más complicada, pues a nivel mundial era la primera vez que se utilizaría una vacuna que requería de ultracongelación a -70°C (-20°C a -80°C). La Ciudad de México, el Estado de México, Coahuila, Nuevo León, Querétaro, se eligieron para poner en marcha esa primera etapa y, que, a su vez, funcionaron para la calibración de la estrategia.

- **53.** A partir del doce de enero de dos mil veintiuno, con base en entregas semanales, se amplió la estrategia al resto del país, inmunizando al personal de salud de las unidades que constituían la red de hospitales que atendieran personas con infección respiratoria aguda grave (Red IRAG) y de atención prehospitalaria. En esta fase expansiva, se inició con todo el sector público y se incluyó al personal de unidades hospitalarias privadas de un sistema de salud complejo que requiriera de un abordaje especial.
- **54.** En la **etapa 2: enfoque en personas adultas mayores**, en enero de dos mil veintiuno, si bien se vio afectada la etapa dos de la política nacional, pues la entrega de vacuna por parte de la farmacéutica Pfizer se retrasó cuatro semanas; sin embargo, para esta etapa ya se contaba con otras vacunas como: Sputnik V, AstraZeneca, Cansino y Sinovac.
- **55.** En esa etapa entró en acción el *Operativo correcaminos*, se incluyó al resto del personal de salud de todo el país, y a las personas mayores de ochenta años; posteriormente, a las personas de setenta a setenta y nueve años y para cerrar esta etapa de la estrategia con las personas de sesenta a sesenta y nueve años, vacunando a un total aproximado de quince millones de personas.
- 56. En la etapa 3: vacunación de personas de 50 a 59 años y embarazadas de 18 y más años a partir del tercer mes de embarazo, se contempló inmunizar a las personas de cincuenta a cincuenta y nueve años y embarazadas de dieciocho y más años a partir del tercer mes de embarazo. La estrategia operativa sería similar a la de la etapa dos mediante el "Operativo correcaminos".
- 57. En la etapa 4: personas de 40 a 49 años y grupos de atención prioritaria. Se contempló la vacunación de grupos de atención prioritaria como podían



ser personas de dieciséis a cuarenta y nueve años que viven con Síndrome de Down o con discapacidades que incrementan su riesgo personal de presentar complicaciones de la *COVID-19*, además de vacunar al grupo de 30 a 39 años correspondiente a una priorización estrictamente ejecutada por edad.

- **58.** En la **etapa 5: resto de la población.** Se contempló la vacunación del resto de la población en México que no haya sido considerada por las características poblacionales de las etapas anteriores, y que sean sujetas a vacunarse de acuerdo con las indicaciones y contraindicaciones de los diversos biológicos. Señalando que el resto de la población se iría priorizando de acuerdo con la disponibilidad de vacunas en el país.
- **59.** Respecto a la administración de las segundas dosis de vacunación, se estableció que la mayoría de las vacunas contra el virus *SARS-CoV-2* emplean un esquema de aplicación de dos dosis de su vacuna para lograr la máxima eficacia reportada contra la *COVID-19*, tales como Pfizer-BioNTech, AstraZeneca, Sputnik V y Sinovac, las cuales cumplían esta condición.
- **60.** Los intervalos de vacunación entre la primera y la segunda dosis estarían establecidos por las propias casas farmacéuticas; sin embargo, se dijo, existía evidencia científica para que si por alguna causa de fuerza mayor, este intervalo se prolonga, la eficacia de la primera dosis no se vería comprometida, y se priorizaría la vacunación de segundas dosis conforme se recibieran para dichos efectos.
- **61.** Posteriormente, como se refirió con antelación, dadas las actualizaciones de la "Política Nacional de Vacunación contra el Virus SARS-CoV-2, para la Prevención de la COVID-19 en México", se ha considerado la vacunación de diversos grupos de población más joven e, incluso, debido a los avances y el comportamiento de la pandemia, la implementación de la aplicación de una tercera¹⁴ y de hasta una cuarta dosis de refuerzo, esta última sólo para grupos

¹⁴ https://www.gob.mx/salud/prensa/036-mexico-atiende-recomendaciones-de-oms-en-vacuna-cion-contra-covid-19. El 26 de enero de 2022 se realizó esta publicación de la Secretaría de Salud



vulnerables; sin embargo, esta Segunda Sala considera que debe pronunciarse en relación con la cuestión debatida respecto a la exclusión de los médicos del sector privado que dio origen a los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto de los que derivaron los criterios denunciados.

- **62.** Además, dada la evolución de la pandemia y mutaciones del virus, se considera que existen datos actuales y contundentes que han hecho patente la necesidad de dosis de refuerzo.¹⁵
- **63.** Asimismo, se advierte que el veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, la Organización Mundial de la Salud anunció que la nueva variante del SARS-CoV-2, a la que llamó **Ómicron**, es de preocupación en vista de la gran cantidad de mutaciones que presenta. ¹⁶
- **64.** El Grupo Técnico Asesor sobre la Evolución del Virus del SARS-CoV-2 celebró una reunión extraordinaria ante el hallazgo de la nueva variante, cuya primera muestra se recolectó el nueve de noviembre pasado en Sudáfrica. Los expertos de dicho grupo indicaron que la variante *Ómicron* muestra mutaciones múltiples, algunas de las cuales sugieren un **mayor riesgo de reinfección** que otras variantes que también son de preocupación.
- **65.** En el caso de México, se advierte que el tres de diciembre de dos mil veintiuno, la Dirección General de Epidemiología, a través del Instituto de Diagnós-

⁽Federal), en la que se anunció que "... el Gabinete de Salud del Gobierno de México revisa periódicamente la política de vacunación para atender los cambios en el curso de la epidemia, la aparición de nueva evidencia científica y las recomendaciones de la OMS y otros organismos internacionales. Desde del inicio del operativo de vacunación se han realizado nueve actualizaciones mayores a la estrategia."

¹⁶ FDA NEWS RELEASE, (2021). Actualización sobre el Coronavirus (COVID-19): La FDA toma medidas adicionales sobre el uso de una dosis de refuerzo para las vacunas contra el COVID. Recuperado el 29 de noviembre de 2021 de: https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/actualizacion-sobre-el-coronavirus-covid-19-la-fda-toma-medidas-adicionales-sobre-el-uso-de-una ¹⁶ Noticias ONU, (2021). COVID-19: La OMS considera "de preocupación" la Ómicron, nueva variante del coronavirus. Recuperado el 29 de noviembre de 2021 de: https://news.un.org/es/story/2021/11/1500562



tico y Referencia Epidemiológicos (InDRE), dio a conocer el resultado preliminar positivo a la variante ómicron.¹⁷ Al día siguiente, el presidente de la República en una conferencia de prensa anunció que a partir del siete de diciembre siguiente podría empezar la aplicación de dosis de vacunas de refuerzo contra la COVID-19 e informó que la Secretaría de Salud trabajaba en la planeación de ese objetivo.¹⁸

- **66.** Incluso, de manera más reciente, como se mencionó con anterioridad, se ha programado una cuarta dosis de vacuna para grupos vulnerables, considerados como personas mayores con comorbilidades, personas inmunodeprimidas y médicos.
- **67.** En fechas cercanas, ¹⁹ la directora científica de la Organización Mundial de la Salud, doctora Soumya Swaminathan, ha advertido que seguirán apareciendo linajes y recombinaciones del virus, y que el mundo debe seguir invirtiendo en la mejora de herramientas como las nuevas vacunas.
- 68. Asimismo, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, a partir del desarrollo de la pandemia y de las evidencias científicas, ha reiterado la necesidad de aumentar el número de pruebas y de muestras secuenciadas para que los científicos puedan seguir la pista de las variantes existentes e identificar las nuevas a medida que surgen.
- **69.** Por lo anterior, ha destacado la importancia de seguir con los estudios científicos y de que continúen las **medidas preventivas**, ya que "*El mejor modo de protección es vacunarse y recibir las dosis de refuerzo cuando* se

¹⁷ Gobierno de México, (2021). 543. Detecta México la primera muestra positiva a la variante ómicron. Recuperado el 6 de diciembre de 2021 de: https://www.gob.mx/salud/prensa/543-detecta-mexico-la-primera-muestra-positiva-a-la-variante-omicron

¹⁸ Gobierno de México, (2021). Mayores de 65 años podrían recibir dosis de refuerzo contra COVID-19 a partir del 7 de diciembre: presidente. Recuperado el 6 de diciembre de 2021 de: https://presidente. gob.mx/mayores-de-65-anos-podrian-recibir-dosis-de-refuerzo-contra-covid-19-a-partir-del-7-de-diciembre-presidente/

¹⁹ https://news.un.org/es/story/2022/04/1507212 (Publicación de 13 de abril de 2022).



recomiende. Sigan usando mascarillas, sobre todo en espacios interiores concurridos. Y para los espacios cerrados mantenga la corriente de aire mediante la apertura de ventanas y puertas, e invierta en un buen sistema de ventilación", por lo que ha realizado dichas peticiones.

70. Como se ha evidenciado, ante la situación desarrollada, resulta indispensable que este Alto Tribunal emita un criterio obligatorio que defina el actuar de los órganos jurisdiccionales, ya que más allá de las distintas etapas del programa de vacunación y de su avance, es necesario generar seguridad jurídica en los casos relacionados con la omisión de las autoridades de vacunar al personal médico del sector privado, en las mismas condiciones que el del sector público, principalmente ante la situación prolongada de la evolución de la pandemia, que involucra diversas variantes y subvariantes, de los avances médicos y científicos que dan seguimiento a éstas,²⁰ así como de la reducida disponibilidad de las sustancias necesarias para su combate a nivel mundial, lo que constituye un hecho notorio.

²⁰ La OMS ha reportado que: "Con las vacunas anticovídicas hoy disponibles, el objetivo primordial sigue cifrándose en reducir las muertes y las formas graves de enfermedad y en proteger los sistemas de salud. Las vacunas que han sido incluidas en la lista OMS de uso en emergencias, correspondientes a varias plataformas vacunales, proporcionan un elevado nivel de protección contra las formas graves de enfermedad y la muerte debidas a variantes preocupantes. Por lo que respecta a la variante ómicron, el perfil de mutaciones y los datos preliminares llevan a pensar que la vacuna será menos eficaz contra la enfermedad sintomática causada por esta variante, pero es más probable que siga protegiendo de las formas graves de enfermedad. No obstante, hacen falta más datos sobre la eficacia de la vacuna, en particular contra la hospitalización, las formas graves de enfermedad y la muerte, referidos a cada plataforma vacunal y a los diversos regímenes de dosificación y de producto administrado.

[&]quot;Desde que hizo aparición, el virus SARS-CoV-2 no ha dejado de evolucionar. Hasta la fecha, la OMS ha catalogado de preocupantes cinco de sus variantes, a saber, alfa, beta, gamma, delta y ómicron, atendiendo a su impacto en la transmisión, la gravedad de la enfermedad o su capacidad para eludir la protección inmunitaria. A la vez que la variante ómicron se extiende rápidamente por todo el mundo, es de prever que el SARS-CoV-2 siga evolucionando, por lo que es improbable que ómicron sea la última variante preocupante. ..." (Declaración provisional sobre las vacunas contra la COVID-19, en el contexto de la circulación de la variante ómicron del SARS-CoV-2, del Grupo Consultivo Técnico de la OMS sobre la Composición de las Vacunas contra la COVID-19 (TAG-CO-VAC), publicada el 11 de enero de 2022, en https://www.who.int/es/news/item/11-01-2022-interim-statement-on-covid-19-vaccines-in-the-context-of-the-circulation-of-the-omicron-sars-cov-2-variant-from-the-who-technical-advisory-group-on-covid-19-vaccine-composition).



71. Además, la determinación que se haga en este asunto resulta relevante, ya que, de manera reciente, la directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Carissa F. Étienne, durante una sesión informativa para los medios, ²¹ señaló que la pandemia sigue siendo un reto para los trabajadores de la salud e indicó que un estudio presentado esa semana "... muestra que, en el transcurso de la pandemia, los médicos, las enfermeras y otros trabajadores de primera línea vieron más pacientes, trabajaron más horas y sufrieron tasas mayores de infección por COVID-19".

72. Lamentó que tales circunstancias hayan generado "... elevadas tasas de síntomas depresivos, pensamientos suicidas y angustia psicológica", por lo cual, puntualizó que "garantizar el acceso al EPP y dar prioridad a la vacunación de los trabajadores de salud es fundamental para abordar estos problemas y permitirles realizar su trabajo de forma segura" y destacó que "ahora más que nunca, debemos asegurarnos de que los trabajadores de salud estén protegidos con las vacunas COVID-19 que salvan vidas y reciban prioridad para los refuerzos, cuando estén disponibles".

VI. Estudio de fondo

VI.1 Criterio jurídico

73. Esta Segunda Sala considera que la suspensión del acto reclamado debe ser abordada de oficio y de plano, por ubicarse en los supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, cuando se reclama la omisión de las autoridades responsables de vacunar contra el virus SARS-CoV-2, a médicos del sector privado y que se encuentran dentro de la primera línea de contacto con pacientes infectados del virus en cuestión o médicos cirujanos que prestan de manera cotidiana la atención médica necesaria a dichos pacientes, y debe ser concedida la medida cautelar, para que la autoridad encargada aplique, ya sea la primera dosis, alguna dosis posterior, uno de los refuerzos, o incluso, en caso de autorizarse, una vacuna contra las diferentes variantes del virus que han surgido, en las mismas condiciones y tiempo que el personal del sector público de salud.

²¹ Según consulta de siete de marzo de 2022 en: https://coronavirus.onu.org.mx



74. Criterio esencialmente coincidente con el sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.**

VI.2 Argumentación

- 75. El primer punto por dilucidar es si la suspensión del acto reclamado, contra la omisión de vacunar a los médicos privados, en los mismos tiempos y circunstancias que a los médicos del sector público, debe ser solicitada a petición de parte o si, en su caso, debe ser abordada oficiosamente y de plano.
- **76.** Por regla general, la suspensión, como medida cautelar en el juicio de amparo debe ser solicitada y tramitada a petición de parte en la vía incidental, de manera excepcional, puede ser abordada por el juzgador de manera oficiosa y de plano, es decir, sin mediar trámite.
- 77. Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal abordó las diferencias entre la suspensión de oficio y de plano y la suspensión a petición de parte. De las consideraciones de la contradicción de tesis 1/2006-PL²² se destaca que estableció que:
- Existen diferencias sustanciales entre la sustanciación de la suspensión de oficio y la de petición de parte prevista en la propia ley.
- El legislador señaló la procedencia de la suspensión de oficio en los juicios de amparo, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación de la vida, deportación o destierro o algunos de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, fundándose, para ello, en la salvaguarda de las entonces denominadas garantías individuales, personalísimas, estableciendo como imperativo que se decrete de plano, caso en el que se debe decretar la medida inexcusablemente por el juzgador.

²² Fallada por el Tribunal Pleno, en sesión de **veintiséis de marzo de dos mil siete**, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia. Por licencia concedida no asistieron los Ministros Gudiño Pelayo y Valls Hernández. El Ministro Cossío Díaz se hizo cargo del engrose. Páginas 48 a 58, párrafos sin numerar.



• La suspensión de plano no puede estar condicionada a los requisitos que prevé el artículo 124 de la Ley de Amparo, ya que, aunque podría equipararse con la suspensión definitiva, en cuanto a sus efectos, se trata de dos instituciones cuyos fines ontológicos difieren entre sí. Afirmación que fue sustentada en la tesis de jurisprudencia:

"SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL AUTO QUE LA NIEGA O CONCEDE. Si bien el artículo 83 de la Ley de Amparo no señala expresamente que proceda el recurso de revisión contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano de los actos reclamados, el artículo 89 de esta Ley, que regula el trámite de este recurso, en su tercer párrafo implícitamente establece su procedencia al disponer que 'tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus notificaciones y del escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la fecha y hora del recibo.' La omisión en el artículo 83 deriva, indudablemente, de una deficiente redacción legislativa. No sobra abundar que la suspensión de plano, por sus características, es equiparable a la suspensión definitiva que se decreta en el incidente de suspensión, en tanto que surte sus efectos hasta que se decide en definitiva el juicio en lo principal, sin estar sujeta a una resolución interlocutoria."23

- La suspensión de oficio prevista para situaciones excepcionales, tiene como razón de ser la protección de una situación de hecho que atenta contra garantías que pueden derivar en perturbaciones que pongan en peligro el orden social, en tanto que la suspensión a petición de parte obedece a orígenes y finalidades diversas, de tal manera que los requisitos previstos para esta última no pueden ser tomados por el juzgador para determinar sobre la procedencia de la suspensión prevista en el artículo 123 de la Ley de Amparo.
- La suspensión de oficio responde a un criterio que vincula la procedencia de la suspensión con la manifiesta irreparabilidad y la urgencia de que

²³ Tesis: P./J. 1/96 (8A), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 73, registro digital: 200160.



se decrete la medida (periculum in mora), en tanto que la suspensión a petición de parte requiere la solicitud del agraviado cuyo examen implica el de la apariencia del derecho y también requiere que se acredite la difícil reparación de los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto, además de que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

- Los fundamentos de la suspensión de oficio se vinculan con el interés de la sociedad en dicha medida, los Jueces deben concederla, aunque el interesado no la solicite, en aras del riesgo de un daño extremo e irreparable.
- En cambio, en la suspensión a petición de parte tiene como objetivo evitar perjuicios al agraviado con la ejecución del acto reclamado en tanto se resuelve la sentencia definitiva, por lo cual, la ley condiciona la concesión del beneficio a la voluntad del interesado. La petición de parte es un requisito de procedencia de la medida, y su examen implica generalmente el de la apariencia del derecho, que puede traducirse en el examen del interés o de la titularidad del quejoso para promover la medida.
- **78.** En la mencionada contradicción de tesis, el Tribunal Pleno hizo referencia a los antecedentes histórico-legislativos que denotan la particular finalidad de la suspensión oficiosa, de los que se advierte como común denominador, la situación de peligro que ha tendido a evitar dicha medida cautelar. De dichos antecedentes destacó los siguientes:
- Las primeras disposiciones de la ley reglamentaria del juicio de amparo fueron incluidas en la Constitución, en su capítulo denominado "De los Procedimientos de los Tribunales de la Federación", aprobado por el Congreso en mil ochocientos sesenta y uno. En el artículo 4o. de dicho ordenamiento se estableció en lo medular que: "... el Juez de Distrito declarará dentro del tercer día si debe o no abrirse el juicio excepto el caso en que se dé urgencia notoria la suspensión del acto o providencia que motiva la queja, pues entonces la declarará desde luego bajo su responsabilidad."
- El referido ordenamiento legal fue derogado por la Ley de Amparo de mil ochocientos sesenta y nueve; sin embargo, en su artículo 5o. se reiteró que cuando el actor pidiera que se suspenda desde luego la ejecución de la ley o



acto que lo agraviara, ésta podía otorgarse y que, si hubiera urgencia notoria, el Juez resolvería sobre dicha suspensión a la mayor brevedad y con el solo escrito del actor.

- En la propia ley se adoptó la tesis de Ignacio L. Vallarta, estableciendo que los Jueces no tenían facultad discrecional absoluta para otorgar o negar la suspensión, sino que tan sólo les era permitido otorgarla cuando se tratara de notoria urgencia, o en caso de ser ejecutado el acto se actualizara un daño irreparable para el quejoso, quedando sin materia el juicio de amparo.
- La tercera Ley de Amparo, de catorce de diciembre de mil ochocientos ochenta y dos, dispuso en su artículo 8o. que se podía pedir el amparo y la suspensión del acto reclamado por medio de telégrafo, cuando se tratara de actos urgentes, siempre que el actor encontrara inconveniente en presentarlo ante la justicia local; y, en su artículo 11 estableció: "el Juez puede suspender provisionalmente el acto emanado de la ley o de la autoridad, que hubiere sido reclamado. Cuando el quejoso pide esta suspensión, el Juez, previo informe de la autoridad ejecutora que rendirá dentro de 24 horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, quien tiene la obligación de evacuarlo en igual término. En casos urgentísimos, aunque sin necesidad de estos trámites, el Juez puede suspender de plano el acto reclamado, siempre que sea procedente la suspensión conforme a esta ley."
- En el Código Federal de Procedimientos Civiles del veintiséis de diciembre de mil novecientos nueve se hizo, por primera vez, el señalamiento expreso de la existencia de los dos tipos o clases principales de suspensión: la suspensión de oficio y la suspensión a petición de parte.
- El artículo 54 señalaba cuáles eran los casos en que procedía otorgar la suspensión de oficio, tratándose de la ejecución de pena de muerte, destierro o algún otro que violara el artículo 22 constitucional y cuando de consumarse el acto fuera físicamente imposible poner al quejoso en el goce de la garantía violada.
- **79.** Con base en los anteriores razonamientos este Alto Tribunal, atendiendo a razones histórico-legislativas y doctrinales **concluyó que:**



- Para los efectos de conceder la suspensión de oficio que prevé el artículo 123 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito no debe analizar si se satisfacen los requisitos que prevé el artículo 124 del propio ordenamiento normativo.
- Para aplicar o decretar la suspensión de oficio que establece el artículo 123 de la Ley de Amparo, bastan pruebas indiciarias de que el quejoso está en el supuesto de dicho numeral, esto es, en la posible privación de la vida, deportación, destierro, etcétera, si no, no cabe otorgar la medida cautelar, sin perjuicio de que si dentro del procedimiento se alleguen, incluso oficiosamente, esas pruebas, se conceda, desde luego, sin ulterior investigación, pero de modo alguno es factible atender para su decretamiento a lo dispuesto en el artículo 124 del ordenamiento citado, ya que la suspensión de oficio y la que procede a petición de parte son instituciones diversas, lo que impide sujetarlas a reglas similares de procedibilidad.
- **80.** El Tribunal Pleno precisó que el procedimiento para resolver acerca de la suspensión de oficio difiere efectivamente de aquél para pronunciarse respecto de la suspensión a petición de parte, al considerar, de manera esencial, que hubo una reforma del numeral 123 que no atañía al procedimiento, para resolver sobre la suspensión de oficio, en el auto mismo en que el Juez admita la demanda, decretará de plano dicha medida cautelar, comunicando su decisión sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento haciendo uso inclusive de la vía telegráfica.
- **81.** De lo que concluyó el Pleno de este Alto Tribunal que el Juez habrá de resolver indefectiblemente, **sin mayor trámite**, sobre dicha suspensión; **es decir, sin necesidad de abrir incidente**, sino que en el propio expediente principal dictará esa medida cautelar, la cual puede ser objeto de modificación o revocación, mientras no se dicte sentencia ejecutoria, cuando ocurra un hecho superveniente.
- **82.** En cambio, hizo la distinción respecto de la suspensión a petición de parte agraviada, en la que el Juez abrirá un incidente que se lleva por duplicado, en el cual, en principio, resuelve sobre la suspensión provisional y, en una audiencia incidental, sobre la definitiva, pudiendo también ser modificada o revocada.



83. Las premisas anteriores continúan siendo válidas, con la actual Ley de Amparo, en tanto que en ésta la suspensión de oficio y de plano se regula de la siguiente manera:

"Artículo 125. La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

"Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

"En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

"Artículo 127. El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

"I. Extradición; y,

- "II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."
- 84. De la anterior reproducción se obtiene que la suspensión de oficio, es decir, aquella que no requiere ser solicitada, tiene dos vertientes; la primera, que de manera oficiosa debe ser tramitada por el juzgador en un incidente de suspensión, que es a la que se refiere el numeral 127 de la Ley de Amparo,



relativa a los casos en los que se reclama la extradición o actos que, de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al quejoso en el ejercicio del derecho humano cuya protección demanda.

- **85.** Y el **segundo supuesto**, que **no requiere siquiera trámite alguno**, es decir, abrir el incidente de suspensión, sino que sin éste, el Juez debe proveer por disposición del artículo **126 de la Ley de Amparo**, en un catálogo específico de casos, que consisten en: 1) que exista **peligro de privación de la vida**; 2) ataques a la libertad personal fuera de procedimiento; 3) incomunicación; 4) deportación o expulsión; 5) proscripción o destierro; 6) extradición; 7) desaparición forzada de personas; 8) **alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal;**²⁴ 9) la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales; y, 10) cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.
- **86.** En los casos anteriormente referidos, la suspensión se otorgará en el mismo auto de admisión de demanda de amparo y se deberá comunicar a las autoridades responsables por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.
- **87.** Cabe destacar que esta Suprema Corte ha hecho interpretaciones en las cuales, si bien es cierto que los actos reclamados no se encuentran expresamente previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo, también es cierto que ha determinado la procedencia de la suspensión de oficio y de plano.
- **88.** Uno de esos casos, fue la **contradicción de tesis 266/2017,**²⁵ en la cual la Primera Sala analizó si cuando se reclame la **omisión de otorgar a los re-**

²⁴ "Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. ..."

²⁵ Resuelta el catorce de marzo de dos mil dieciocho. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Votó en contra el Ministro Cossío Díaz. Y unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo, de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para



clusos vestimenta y calzado en buen estado procedía o no conceder la suspensión de oficio y de plano o a instancia de parte.

- **89.** El análisis partió de enmarcar el asunto en el contexto del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 17 constitucional, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, como parte de éste, el derecho a un recurso efectivo, dentro del cual, el Estado no solamente debe garantizar que el recurso esté previsto formalmente en la ley, sino que materialmente sea idóneo para lograr el objetivo para el que fue diseñado, esto es, para una tutela efectiva contra actos o normas que vulneren derechos fundamentales, lo que determinó a partir de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*.
- **90.** Posteriormente, la Primera Sala hizo alusión a la interpretación que ha realizado respecto del derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el **artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, el cual, precisó, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos, lo que, como lo ha establecido dicha Corte internacional, conlleva que ese recurso sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.
- 91. Y, señaló que, entre los instrumentos jurídicos con que se garantiza la efectividad del recurso, se encuentran las medidas cautelares, como la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, la cual tiene como finalidad conservar la materia del juicio de amparo y evitar la consumación de daños irreparables o difícilmente reparables a los derechos del quejoso, sin el cual el juicio de amparo sería un instrumento inútil para garantizar una tutela jurisdiccional efectiva.
- **92.** A continuación, analizó el texto de los numerales 125 y 126 de la Ley de Amparo, a partir de lo que señaló que, en los casos previstos en el segundo

formular voto concurrente, Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Piña Hernández.



de ellos, la suspensión se concederá de oficio y de plano y, en los demás supuestos, la suspensión se decretará en términos del artículo 128 de la Ley de Amparo, es decir, teniendo como requisitos la solicitud del quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

- **93.** Precisó, conforme a los criterios de este Alto Tribunal, que esa distinción obedecía al riesgo de consumación irreparable de la violación a **derechos fundamentales de especial relevancia**.
- **94.** Y examinó si la omisión de proporcionar a los presos ropa y calzado en buen estado podía estar comprendida, aunque no expresamente, en alguno de los supuestos del artículo 22 constitucional, en particular, si podía considerarse un tormento.
- 95. Especificó que tormento se refiere a actos graves que atentan contra los derechos humanos a la dignidad e integridad personales, por lo cual no puede equipararse, sin trivializarlo, a cualquier molestia –justificada o no– derivada de la reclusión en un centro penitenciario, por tal motivo, destacó que, en principio, no cualquier omisión de proporcionar ropa y calzado en buen estado podría ser considerada como un acto de tormento en términos del artículo 22 constitucional, para efectos de la suspensión de oficio y de plano, sino que son aplicables las normas que rigen la suspensión a petición de parte.
- **96.** No obstante lo anterior, la Primera Sala puntualizó que no desconocía la posibilidad de que, **en casos excepcionales, esa omisión** de proveer de ropa y calzado adecuado, **dadas las circunstancias y el contexto, pudiera reunir las propiedades de un acto de tormento**, cuestión que debería determinar el Juez de Distrito en cada caso particular, como por ejemplo, podría ser la exposición del interno a un clima extremadamente gélido o caluroso; por la presencia de fauna, flora u otros entes nocivos; cuando el acto se realiza con el propósito de vejar o humillar al interno, entre otros.
 - **97.** La anterior ejecutoria dio lugar a las siguientes jurisprudencias:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. POR REGLA GENERAL, NO ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS



ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO. De los artículos 125, 126 y 128 de la Ley de Amparo, se advierte que la suspensión procede de oficio y de plano, o a petición de parte. Debe proveerse de oficio y de plano sobre la suspensión, entre otros casos, cuando se reclaman actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, como la pena de tormento de cualquier especie. Por tormento, debe entenderse no cualquier molestia, justificada o no, que derive de la reclusión en un centro penitenciario, sino actos y omisiones que afecten gravemente a la dignidad e integridad personales, como pueden ser, por mencionar algunos ejemplos, los actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. En este sentido, la omisión de la autoridad penitenciaria de proveer al interno de ropa y calzado en buen estado, por regla general, no puede ser considerada un acto de tormento, por lo que cuando se reclama en amparo no procede su análisis con base en las reglas de la suspensión de plano y de oficio, sino, en su caso, deben aplicarse las relativas a la suspensión a petición de parte. Sin que este criterio desconozca la posibilidad de que, en casos excepcionales, dadas las circunstancias y el contexto, esa omisión pudiera constituir un acto de tormento, cuestión que deberá determinar el Juez de distrito en cada caso particular. Además, esta conclusión no implica restringir el acceso a la justicia a los quejosos, porque ese acto puede ser analizado, para efectos de la medida cautelar, a la luz de las normas que regulan la suspensión a petición de parte. Y tampoco prejuzga acerca de la constitucionalidad o no de ese acto, lo que, de ser procedente, constituirá la materia del fondo del juicio de amparo."26

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EXCEPCIONALMENTE, ES PROCEDENTE CONCEDERLA DE PLANO Y DE OFICIO TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE PROVEER A LOS INTERNOS ROPA Y ZAPATOS EN BUEN ESTADO. Si bien este acto reclamado, por lo general, no constituye un acto de tormento de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, para efectos de proveer de oficio y de plano sobre la suspensión en términos de los artículos 125, 126 y 128 de la Ley de Amparo, pues aunque implica una molestia, no se equipara a tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; lo cierto es que en casos excepcionales, la omisión de la autoridad penitenciaria de proporcionar zapatos y ropa adecuados a los internos puede constituir tor-

²⁶ Jurisprudencia 1a./J. 26/2018 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Fede-ración*, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 965, registro digital: 2017718.



mento y debe proveerse sobre la suspensión de oficio y de plano. Así sucede, por mencionar algunos ejemplos, cuando por las circunstancias y el contexto, es razonable suponer que esa omisión compromete la dignidad e integridad personales, ya sea por la exposición del interno a un clima extremadamente gélido o caluroso; por la presencia de fauna, flora u otros entes nocivos; cuando el acto se realiza con el propósito de vejar o humillar al interno, etcétera."²⁷

- 98. Otro caso en el cual esta Suprema Corte analizó si el acto reclamado encuadraba o no en el artículo 126 de la Ley de Amparo fue la contradicción de tesis 42/2018,²⁸ en la que la Primera Sala definió si la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar atención médica es un acto que pueda equipararse a alguno de los previstos en el referido precepto.
- **99.** En primer lugar, la Sala también contextualizó el asunto en el marco del derecho de acceso a la justicia judicial efectiva, dentro de ella, el recurso efectivo y, como parte de éste, las medidas cautelares, particularmente la suspensión del acto reclamado dentro del juicio de amparo.
- 100. Posteriormente, consideró que puede entenderse como un tormento aquellos actos y omisiones que afecten gravemente a la dignidad e integridad personales y ejemplificó que podrían ser actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- 101. No obstante, hizo una acotación importante en cuanto a que esa afirmación no es absoluta, ya que el tormento se refiere a actos graves que atentan contra los derechos humanos a la dignidad e integridad personales, por lo cual ese término no podría trivializarse o ser equiparado a cualquier molestia, con justificación o no, derivada de la reclusión en un centro penitenciario.
- **102.** Por lo anterior, a efecto de determinar si el acto reclamado en los asuntos contendientes podía ser equiparado a una tortura, se hizo necesario contex-

²⁷ Tesis 1a./J. 35/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 964, registro digital: 2017717.

²⁸ Fallada el siete de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández (ponente), contra el voto del Ministro Pardo Rebolledo.



tualizarlo en el marco del derecho a la salud, a partir de lo que había resuelto en el amparo en revisión 173/2008, del que derivó la tesis 1a. LXV/2008,²⁹ en que estableció que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

103. Puntualizó que la atención médica forma parte del derecho de ese derecho humano, en tanto que el Tribunal Pleno ha determinado que dicho derecho tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud, entendidos

²⁹ Tesis 1a. LXV/2008, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 457, número de registro digital: 169316, de contenido siguiente: "DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRA-TADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Este Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la protección de la salud previsto en el citado precepto constitucional tiene, entre otras finalidades, la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, y que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Así, lo anterior es compatible con varios instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que destacan el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y refiere que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho; y el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador', según el cual toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En ese sentido y en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. Así, el derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Asimismo, la protección del derecho a la salud incluye, entre otras, las obligaciones de adoptar leves u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con ella; vigilar que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia; de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud."



como las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de las personas, los cuales, dentro de su clasificación, contemplan a la atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.³⁰

104. Y, concluyó que:

- La suspensión de oficio y de plano obedece a la necesidad de tutelar los derechos fundamentales de especial relevancia de ataques que consumarían irreparablemente la violación en perjuicio del quejoso, haciendo imposible su restitución a través del amparo, como son los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional;
- El tormento se refiere a aquellos actos y omisiones que afectan gravemente a la dignidad e integridad personales (como pueden ser los actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes); y,
- La atención médica comprende una gran diversidad de actividades, desde preventivas hasta de urgencias; la Primera Sala consideró que no resultaba conveniente fijar una regla general en relación con la procedencia de la suspensión de oficio y de plano, en los casos en que un interno reclamara falta de atención médica.
- No toda omisión de proporcionar atención médica necesariamente colocaría al quejoso, recluido en un centro penitenciario, en una situación en la que su dignidad e integridad personal se encuentren gravemente comprometidas, como, por ejemplo, los casos en que tal omisión se relacione con actividades preventivas.
- No soslayaba que la atención médica requerida puede relacionarse con alguna lesión o padecimiento que requiera actividades curativas, de rehabilita-

³⁰ Al respecto, ver la tesis P. XIX/2000, con el rubro: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS.". (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 112).



ción, o bien, de urgencia médica, cuya falta de atención oportuna somete al quejoso a cierto dolor físico y/o estado patológico que, incluso, pudiera tener consecuencias irreversibles en su salud o la pérdida de su vida, todo lo cual, desde luego, compromete gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse tal situación a un tormento.

105. Como cuestión trascendente, la Primera Sala especificó que, en casos como ése, la procedencia de la suspensión de oficio y de plano, deberá otorgarse de acuerdo con las circunstancias que imperen en cada asunto en concreto, por lo que corresponderá al Juez de amparo su concesión, a partir de un juicio valorativo en el que pondere las manifestaciones formuladas en la demanda de amparo, para determinar si la falta de atención médica que se reclama, encuentra relación con alguna lesión o padecimiento que cause al quejoso una aflicción física y/o mental que afecte gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse a un tormento.

106. El anterior criterio dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 55/2019 (10a.),³¹ cuyo contenido es el siguiente:

"SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE CONCEDERSE CUANDO UN INTERNO RECLAMA DE LAS AUTORIDADES PENITENCIARIAS LA OMISIÓN DE BRINDARLE ATENCIÓN MÉDICA, SI SE ADVIERTE QUE ESA SITUACIÓN COMPROMETE GRAVEMENTE SU DIGNIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL, AL GRADO DE EQUIPARARSE A UN TORMENTO. Es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la suspensión de oficio y de plano obedece a la necesidad de tutelar derechos fundamentales de especial relevancia de ataques que consumarían irreparablemente la violación en perjuicio del quejoso, haciendo imposible su restitución a través del juicio de amparo, como son los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, entre los que se encuentra el tormento de cualquier tipo, el cual se refiere a aquellos actos y omisiones que afectan gravemente a la dignidad e integridad personales (como pueden ser los actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes). Ahora bien, la omisión de proporcionar atención médica es un acto que recorre

³¹ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, agosto de 2019, Tomo II, página 1270, registro digital: 2020430.



una amplia gama no reducible a un solo supuesto, pues puede abarcar desde los casos en que se pide en relación con actividades preventivas, que no colocan al quejoso en una situación en la que su dignidad e integridad personal se encuentren gravemente comprometidas, hasta aquellos que obedecen a actividades curativas, de rehabilitación, o bien, de urgencia médica, cuya falta de atención oportuna somete al quejoso a cierto dolor físico y/o estado patológico que, incluso, pudiera tener consecuencias irreversibles en su salud o la pérdida de su vida, por lo que sí es factible que lo ubiquen en la situación apuntada. Por lo tanto, el Juez de amparo deberá conceder la suspensión de oficio y de plano, en los casos en que un interno reclame dicha omisión, si a partir de un juicio valorativo en el que pondere las manifestaciones vertidas en la demanda de amparo, advierte que la falta de atención médica que se reclama, compromete gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse tal situación a un tormento."

107. Además, es menester destacar que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, sino que debe analizarse en función de las consecuencias que producen los actos reclamados, lo que es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado, es decir, si la suspensión se concederá, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada con efectos restitutorios, 32 criterio que esta Sala comparte.

108. Ahora, esta Segunda Sala coincide con la Primera Sala en que, a pesar de que la violación a derechos humanos no se encuentre específicamente descrita en el catálogo de supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, en los cuales, la suspensión del acto reclamado procede oficiosamente y sin requerir trámite alguno, **el juzgador deberá tramitar la suspensión de oficio y de plano.**

³² Jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 286, registro digital: 2021263, de rubro: "SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA."



109. Bajo este contexto, esta Sala considera que la suspensión contra la omisión de vacunar contra la COVID-19 al personal médico del sector privado en las mismas condiciones y tiempos establecidos para el personal médico del sector público de salud, sí debe ser tramitada en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, porque en sí mismo constituye una violación grave a la dignidad e integridad humana, que, incluso importa peligro de privación de la vida, derechos humanos de la mayor trascendencia.

110. Se afirma lo anterior, ya que al tratarse de médicos que prestan atención a pacientes de COVID-19, por dicha enfermedad, o de manera regular, éstos se encuentran en una situación de **gran vulnerabilidad**, lo cual, ha sido reconocido por la Organización Mundial de la Salud y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que orillar a estos profesionales a desarrollar sus funciones sin la debida protección inmunológica, **viola gravemente su dignidad humana**, ya que por la naturaleza de sus funciones, se encuentran en contacto directo con agentes transmisores del virus, por lo que por el tiempo y exposición a altas cargas virales, tienen un **riesgo de contagio más elevado que el resto de la población, con la consecuente posibilidad de que se dañe irreparablemente su salud o hasta puedan perder la vida.³³**

111. Es necesario tener en cuenta la relevancia del derecho a la vida, por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos. Asimismo, dentro de las obligaciones de los Estados, entre ellos, el mexicano, se destaca la obligación positiva consistente en garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción, por lo que no debe generar condiciones que impidan o dificulten el acceso a una existencia digna, lo que

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Vera Rojas y otros vs. Chile, sentencia de 1 de octubre de 2021 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 93.
"93. Esta Corte ha establecido que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos. La observancia del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción En razón de este carácter fundamental, el tribunal ha sostenido que no son admisibles enfoques restrictivos al derecho a la vida, de forma tal que este derecho comprende el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna."



también resulta tener en cuenta en relación con la omisión de administrar la vacuna COVID-19 a los médicos del sector privado.

- 112. Las circunstancias mencionadas se encuentran sustentadas, por ejemplo, en que el director de la Organización Mundial de la Salud informó que durante dos mil veinte, uno de cada siete casos de COVID-19 corresponde a un trabajador médico y en algunos países la proporción llegó a uno de cada tres. Así, según datos de un estudio realizado por Amnistía Internacional, Internacional de Servicios Públicos (ISP) y *UNI Global Union*, reveló que, en ese entonces, al menos diecisiete mil profesionales de la salud habían fallecido por COVID-19.35
- 113. En el caso concreto de México, durante el desarrollo de la pandemia, Amnistía Internacional señaló que ha llegado a alcanzar la cifra más alta conocida para un solo país de personas trabajadoras de la salud que han muerto después de contraer COVID-19.36
- **114.** Trasladando lo anterior a cifras, del *Informe sobre el personal de Salud COVID-19 en México 2021,* publicado por la Secretaría de Salud, se advierte que existen 280,781 casos totales acumulados en personal de salud, de los cuales 4,484 resultaron en defunciones confirmadas.³⁷
- **115.** Asimismo, se desprende que, del total de defunciones confirmadas del personal de la salud, por profesión son: 45% médicos; 31% otros trabajadores de la salud; 19% enfermeras; 3% dentistas; y 2% laboratoristas.

³⁴ Organización Mundial de la Salud, (2020). Uno de cada siete infectados de coronavirus es un trabajador médico. Recuperado el 29 de noviembre de 2021 de: https://coronavirus.onu.org.mx/uno-de-cada-siete-infectados-de-coronavirus-es-un-trabajador-medico

³⁵ Amnistía Internacional, (2021). COVID-19: Las muertes de personal sanitario ascienden al menos a 17.000, mientras las organizaciones piden una rápida distribución de las vacunas. Recuperado el 29 de noviembre de 2021 de: <a href="https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2021/03/covid19-health-worker-death-toll-rises-to-at-least-17000-as-organizations-call-for-rapid-vaccine-rollout/36 Amnistía Internacional, (2020). Global: Análisis de Amnistía Internacional revela que más de 7 mil personas trabajadoras de la salud han muerto a causa de COVID-19. Recuperado el 29 de noviembre de 2021 de: https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/global-analisis-de-amnistia-internacional-revela-que-mas-de-7-mil-personas-trabajadoras-de-la-salud-han-muerto-a-causa-de-covid-19/

³⁷ Secretaría de Salud, (2021). COVID-19 México. Personal de Salud, 11 de octubre de 2021, Recuperado el 29 de noviembre de 2021 de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/674340/PERSONALDESALUD_11.10.21.pdf



116. De manera que si los médicos privados, a pesar de ser muy vulnerables, fueron discriminados en relación con la vacunación contra el COVID-19, respecto de los médicos que realizan las mismas funciones, pero que, por desempeñarse en el ámbito de la salud pública, sí fueron considerados prioritariamente, esto constituye una grave vulneración a su dignidad humana.

117. Además, como se ha señalado con antelación, por el tiempo prolongado y la exposición a altas cargas virales que están expuestas los médicos, al estar en presencia de los aerosoles de los pacientes durante los tratamientos y/o procedimientos que desarrollan, a pesar de contar con equipo de protección, están en grave peligro de contagio, incluso de diversas variantes del virus, lo que implica que ellos mismos se conviertan en agentes transmisores, lo que pone en grave riesgo la salud, y los pone en peligro de perder la vida, no obstante que son indispensables para hacer frente a la alta demanda de atención médica debida a la pandemia.

118. De ahí, que mantener su integridad física, así como preservar su vida, incluso, rebasa su propio beneficio, sino trasciende al beneficio de la población en general, porque forman parte del Sistema Nacional de Salud, el cual tiene, entre otras funciones la prestación de servicios de salud a toda la población y mejorar su calidad, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios, 38 como lo es, en estos momentos, hacer frente a la pandemia por COVID-19.

119. Por ello, aunque la condición humana requiere, por sí misma, el reconocimiento de igual dignidad de todas las personas y, en consecuencia, de sus derechos; sin embargo, en el contexto de pandemia se debe priorizar el buen estado de salud y primordialmente la vida de los médicos, de quienes depende la posibilidad material de dar tratamiento efectivo y salvar la vida del

³⁸ Ley General de Salud

[&]quot;Artículo 5o. El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud."

[&]quot;Artículo 60. El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos:

[&]quot;I. Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en la promoción, implementación e impulso de acciones de atención integrada de carácter preventivo, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas; ..."



resto de la población, ya que, sin ellos, el Estado no puede garantizar los derechos a la vida y a la salud de la población.

- 120. A esto obedeció que, al momento de emitir el Programa Nacional de Vacunación, se tomara la decisión de aplicar la vacunación en la primera etapa para los médicos del sector público de salud, de primera línea de atención a COVID-19; sin embargo, injustificadamente, no se tomó en cuenta para dicha priorización a los médicos privados que se encontraban en igualdad de circunstancias, lo que se traduce en un **trato discriminatorio injustificado.**
- **121.** Además, es necesario tener en cuenta que el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que el derecho a la salud tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud, entendidos como las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de las personas. Dentro de su clasificación, se contempla a la atención médica, que comprende actividades <u>preventivas</u>, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.³⁹
- **122.** Y, en el marco de las obligaciones interamericanas de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió la resolución 1/2021,⁴⁰ en relación con las vacunas contra el COVID-19, de cuya parte resolutiva, se destaca que:
- Los Estados deben asegurar la distribución de las vacunas, y su acceso equitativo y universal, a través de la elaboración e implementación de un plan nacional de vacunación; y en consecuencia, **abstenerse de tratos discriminatorios a través de la remoción de obstáculos normativos, regulatorios o de cualquier tipo** que podrían propiciar esta práctica, así como crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente vulnerados en sus derechos, o que se encuentran en mayor riesgo de sufrir discriminación.

³⁹ Tesis P. XIX/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 112, de rubro: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 40. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS."

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de los derechos humanos. Resolución 1/2021. Recuperado el 29 de noviembre de 2021 de: https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/027.asp



- Los Estados deben garantizar en sus planes de vacunación y/o sus políticas públicas la accesibilidad económica o asequibilidad para todas las personas, lo que implica el acceso gratuito a las vacunas. En principio, para aquellas en situación de pobreza o de menores ingresos, a fin de que el nivel de ingresos o su poder adquisitivo no resulte en un factor determinante que impida o privilegie su inmunización.
- Los Estados deben priorizar la inoculación de las personas con mayor riesgo de contagio y a quienes experimentan un mayor riesgo frente a la pandemia, en tanto es superado el contexto de escasez y las limitaciones en el acceso a las vacunas. Para los criterios y parámetros que los Estados implementen se deben tomar en consideración los principios SAGE⁴¹ de la OMS, dentro de los que se incluyen a las personas trabajadoras de la salud, las personas mayores, con discapacidad o con preexistencias médicas que pongan en riesgo su salud; como también a las personas que por factores sociales, laborales o geográficos subyacentes experimentan un mayor riesgo frente a la pandemia, tales como pueblos indígenas, personas afro-descendientes, personas en condición de movilidad humana y personas que viven en zonas urbanas sobrepobladas en situación de pobreza o pobreza extrema.
- 123. Y, no obstante que el Estado mexicano cuenta con las facultades de generar políticas públicas relacionadas con la planificación de la distribución de las vacunas para prevenir la COVID-19, éstas deben cumplir con los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, relativos al derecho a la salud.
- **124.** En cuanto a la definición de criterios de priorización en el acceso a la vacunación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señala que los pa-

⁴¹ El marco de valores SAGE de la OMS, tiene como propósito brindar orientación a nivel mundial acerca de la asignación de las vacunas contra la COVID-19 entre los países y a nivel nacional con respecto a la determinación de los grupos prioritarios para recibirlas dentro de los países, mientras el suministro sea limitado. El marco tiene por objeto apoyar a los responsables de formular políticas y a los asesores expertos a nivel nacional, regional y mundial mientras toman decisiones sobre la asignación de las vacunas contra la COVID-19 y la priorización de los grupos que las recibirán. Organización Mundial de la Salud, (2020). Marco de valores del SAGE de la OMS para la asignación y priorización de la vacunación contra la COVID-19, 14 de septiembre de 2020. Recuperado el 29 de noviembre de 2021 de: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53323/OPSFPLIMCO-VID-19210014_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y



rámetros aplicables deben **tomar en cuenta las necesidades médicas de la salud pública**, mismas que deben partir de: I) mejor evidencia científica disponible; II) normas nacionales e internacionales de derechos humanos que los obligan; III) principios aplicables de la Bioética; y IV) criterios desarrollados interdisciplinariamente.

125. Lo anterior, en tanto que la declaración conjunta de la Coalición Internacional de Autoridades Reguladoras de Medicamentos y la OMS se obtiene que la vacunación reduce los índices de síntomas graves y de defunciones causados por la COVID-19 y que permite disminuir la transmisión del virus que la causa. Por consiguiente, se resaltó que es importante vacunar al máximo posible de personas para reducir la propagación de esta enfermedad, pues, si no se generaliza la vacunación, el virus continuará circulando y aparecerán variantes, algunas de las cuales podrían aumentar los riesgos para la población.⁴²

126. Por otro lado, se sostiene que la vacunación generalizada ayudará a reducir el número de personas enfermas y que acuden a los hospitales, lo cual redundará en una disminución de la carga que representa esta enfermedad para los sistemas de salud. Y, por último, que la vacunación nos permitirá recuperar el funcionamiento normal de nuestras sociedades y reabrir nuestras economías.

127. Ahora, si bien es cierto que al inicio de la pandemia se priorizó la aplicación a médicos de atención en primera línea a pacientes por COVID-19, también es cierto, que con la experiencia y estudio de la pandemia, se ha descubierto que esta enfermedad tiene una sintomatología muy variada, incluso, la ausencia de síntomas de quienes son portadores y trasmisores del virus y, dados los múltiples padecimientos vinculados con dicha enfermedad, 43 esta Sala considera que la referida medida cautelar, como medida de protección a la salud y a la vida, se debe extender a los médicos que atienden cotidianamente a enfermos.

⁴² Organización Mundial de la Salud, (2021). *Declaración para los profesionales de la salud: cómo se regulan las vacunas contra la COVID-19 para garantizar que son seguras y eficaces.* Recuperado el 29 de noviembre de 2021 de: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tXlex-YOKSOoJ:https://www.who.int/es/news/item/11-06-2021-statement-for-healthcare-professionals-how-covid-19-vaccines-are-regulated-for-safety-and-effectiveness+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx
⁴³ https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/risk-comms-updates/update-36-long-term-symptoms.pdf (información proporcionada en esta fuente comprende hasta el 7 de septiembre de 2020).



128. Lo anterior, ya que el grado de exposición del personal médico es tan elevado, debido a la exploración de pacientes, a quienes durante la auscultación, tratamiento o procedimientos necesarios para abordar los problemas de salud que presentan, incluso, les tienen que retirar las mascarillas de protección, explorar o trabajar cerca de los ojos, nariz y garganta de los pacientes, lo que los coloca en un altísimo riesgo de estar expuestos a altas cargas virales que pueden hacer que éstos contraigan el virus, cuyas consecuencias en cada ser humano, incluso, por la condición de desgaste de salud que el personal puede presentar ante el estrés y las largas jornadas de trabajo que han tenido que desarrollar ante esta pandemia, deben tener no sólo medidas de protección adecuadas, sino la medida de prevención inmunológica que ha demostrado reducir riesgos de padecer dicha enfermedad de forma grave y de perder la vida, la vacuna.

129. Desconocer la anterior premisa implicaría ser indiferentes a que nuestra sociedad requiere la atención médica y que ésta debe ser prestada en condiciones bajo las cuales se respete la **dignidad humana** no sólo de los pacientes, sino de los prestadores de servicios de salud del sector privado, lo que resulta de la mayor importancia, ya que el respeto al principio a la no discriminación, por ser inherente de la dignidad humana, inclusive, ha sido considerada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como parte del *ius cogens*,⁴⁴ con lo que de no concederse la medida cautelar no sólo se prorrogaría una infracción al artículo 1o. constitucional, sino a normas internacionales de la mayor trascendencia.

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/340629/WHO-2019-nCoV-clinical-2021.1-spa.pdf (esta fuente comprende orientaciones evolutivas hasta el 25 de enero de 2021).

⁴⁴ Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021, párrafo 138.

[&]quot;B.4 La alegada utilización de estereotipos de género en las investigaciones

[&]quot;138. Sobre el **principio de igualdad ante la ley y la no discriminación**, la Corte 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 tal situación²³⁹. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico. Los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto²⁴⁰."



- 130. Máxime que como se ha referido, el Gobierno de México ha contabilizado múltiples contagios entre el personal médico y también múltiples muertes debido a esta enfermedad y la Organización Panamericana de la Salud ha reconocido que los médicos, las enfermeras y otros trabajadores de primera línea han presentado en esta pandemia "elevadas tasas de síntomas depresivos, pensamientos suicidas y angustia", es necesario que el Estado garantice que pueden prestar sus servicios de la manera más segura posible.
- 131. En adición, cabe destacar que desconocer las anteriores circunstancias, sin actuar de manera inmediata, podría traer como consecuencia la revictimización de los quejosos en caso de que con motivo de sus funciones contraigan el virus, sufran un daño de imposible reparación a su integridad física y/o mental, o hasta la pérdida de su vida.
- 132. Máxime que, con independencia de la obligación del Estado de preservar la vida y salud de la población y, más aún, de quienes en el contexto de la pandemia cuidan de la salud de ésta, hasta ahora, las vacunas contra la COVID-19 son inaccesibles fuera de los programas gubernamentales, por lo que no se pueden obtener por cuenta propia en el territorio nacional.
- 133. Por lo anterior, esta Segunda Sala concluye que, en los casos en que se reclame la omisión de las autoridades responsables de vacunar contra el virus SARS-CoV-2, a médicos del sector privado que se encuentran dentro de la primera línea de contacto con pacientes infectados del virus en cuestión o médicos cirujanos que prestan de manera cotidiana la atención médica necesaria a dichos pacientes, los juzgadores deberán conceder la suspensión de oficio y de plano de los actos reclamados, en el mismo acuerdo de admisión de demanda de amparo, para que la autoridad encargada aplique, ya sea la primera dosis, alguna dosis posterior, uno de los refuerzos o, incluso en caso de autorizarse, una vacuna contra las diferentes variantes del virus que han surgido, en las mismas condiciones y tiempo que al personal del sector público de salud.
- 134. Finalmente, esta Sala no soslaya que, en casos como éste, el juicio de amparo quedará sin materia con el cumplimiento de la suspensión del acto omisivo reclamado; sin embargo, en atención al cumplimiento del derecho a un



recurso efectivo,⁴⁵ esto no es impedimento para otorgar la medida cautelar, pues de no actuar de inmediato, la sentencia de amparo que, en su caso, se pronunciara podría ser absolutamente ineficaz e, incluso, el juicio podría llegar a ser inútil teniendo que sobreseerse si el quejoso pierde la vida, con lo que se haría nugatoria la eficacia del juicio de amparo como garantía constitucional para hacer efectivos los derechos humanos reconocidos en nuestra Ley Fundamental, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para lo cual **resulta indispensable otorgar la medida suspensiva de que se trata, incluso, cuando no sea solicitada.**

VII. Criterio que debe prevalecer

135. 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:

SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE VACUNAR CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 AL PERSONAL MÉDICO DEL SECTOR PRIVADO, PARA EL EFECTO DE QUE SE LES APLIQUE EN LA MISMA FECHA Y EN IGUALES CONDICIONES QUE AL PERSONAL DE SALUD DEL SECTOR PÚBLICO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si la suspensión debe ser abordada como de oficio y de plano, o a petición de parte, y si se debe conceder la medida cautelar cuando se reclama la omisión de las autoridades responsables de vacunar contra el virus SARS-CoV-2 a médicos del sector privado y que se encuentran dentro de la primera línea de contacto con pacientes infectados del virus en cuestión o médicos cirujanos que prestan de manera cotidiana la atención médica necesaria a dichos pacientes, llegaron a conclusiones discrepantes, ya que uno de ellos revocó el acuerdo impugnado y concedió la suspensión de oficio y de plano a los quejosos, entre ellos, médicos quienes laboran en una clínica privada en la cual se atiende a pacientes de Covid-19, que no se encuentra adscrita a la Red IRAG (Infección

⁴⁵ Reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



Respiratoria Aguda Grave); mientras que el otro confirmó la negativa de suspensión provisional al quejoso, médico del sector privado, el cual, en su consulta privada atendía a enfermos de Covid-19; además, precisó que no estaba en los supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, esencialmente porque el acto reclamado no ponía en peligro la vida, ya que la vacunación no impide el contagio.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la suspensión del acto reclamado debe ser abordada de oficio y de plano, en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, cuando se reclama la omisión de las autoridades responsables de vacunar contra el virus SARS-CoV-2 a médicos del sector privado y que se encuentran dentro de la primera línea de contacto con pacientes infectados del virus en cuestión o médicos cirujanos que prestan de manera cotidiana la atención médica necesaria a dichos pacientes, y debe ser concedida la medida cautelar, para que la autoridad encargada aplique, ya sea la primera dosis, alguna dosis posterior, uno de los refuerzos o, incluso, en caso de autorizarse, una vacuna contra las diferentes variantes del virus que han surgido, en las mismas condiciones y tiempo que al personal del sector público de salud.

Justificación: La omisión de vacunar contra el virus SARS-CoV-2 a médicos del sector privado, ya sea que estén en la primera línea de atención a pacientes de Covid-19, o bien, que presten atención médica cotidiana a estos pacientes en las mismas condiciones y tiempos que las establecidas para sus iguales que laboran en el sector público, cumple con los supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, porque importa peligro de contagio y, en consecuencia, peligro de pérdida de la vida por la prolongada exposición directa a altas cargas virales, a pesar del equipo de protección que puedan tener; incluso, fueron considerados parte de un grupo desproporcionalmente vulnerable por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Declaración 1/2020. Además, la omisión de vacunarlos constituye un acto violatorio de la dignidad humana, por ser discriminatorio sin justificación, respecto de sus pares que laboran en el sector público, y se orilla a los médicos a prestar sus servicios sin la protección inmunológica necesaria para disminuir las posibilidades de contagio o evitar desarrollar formas graves de la enfermedad, lo que importa peligro de pérdida de la vida. Lo anterior, no sólo afecta el ámbito personal de los médicos, sino trasciende al interés general de la sociedad por ser indispensables para hacer frente a esta pandemia y, por ende, para que el Estado esté en posibilidad de garantizar el derecho a la salud



y la vida de la población, por lo cual debe priorizarse la vacunación de los médicos, sin importar si pertenecen al sector público o privado de salud, ya que todos ellos forman parte del Sistema Nacional de Salud, en términos de la Ley General de Salud. No se soslaya que la ejecución de la medida cautelar dejará sin materia el juicio de amparo, sin embargo, esto no constituye obstáculo para su otorgamiento ya que, de otra forma, el juicio de amparo dejaría de ser un recurso judicial efectivo, en contravención al artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

VIII. Decisión

Por lo antes expuesto, esta 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 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 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.

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. El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.



En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, el 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. 10/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1292, con número de registro digital: 2005719.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 26/2018 (10a.), 1a./J. 35/2018 (10a.), 1a./J. 55/2019 (10a.) y 1a./J. 70/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas, 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas y 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, respectivamente.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 1/2006-PL, 266/2017 y 42/2018 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 739 y en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas y 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 57, Tomo I, agosto de 2018, página 947 y 69, Tomo II, agosto de 2019, página 1252, con números de registro digital: 20779, 28010 y 28939, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE VACUNAR CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 AL PERSONAL MÉDICO DEL SECTOR PRIVADO, PARA EL EFECTO DE QUE SE LES APLIQUE EN LA MISMA FECHA Y EN IGUALES CONDICIONES QUE AL PERSONAL DE SALUD DEL SECTOR PÚBLICO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si la suspensión debe ser abordada como de oficio y de plano, o a petición



de parte, y si se debe conceder la medida cautelar cuando se reclama la omisión de las autoridades responsables de vacunar contra el virus SARS-CoV-2 a médicos del sector privado y que se encuentran dentro de la primera línea de contacto con pacientes infectados del virus en cuestión o médicos cirujanos que prestan de manera cotidiana la atención médica necesaria a dichos pacientes, llegaron a conclusiones discrepantes, ya que uno de ellos revocó el acuerdo impugnado y concedió la suspensión de oficio y de plano a los quejosos, entre ellos, médicos quienes laboran en una clínica privada en la cual se atiende a pacientes de Covid-19, que no se encuentra adscrita a la Red IRAG (Infección Respiratoria Aguda Grave); mientras que el otro confirmó la negativa de suspensión provisional al quejoso, médico del sector privado, el cual, en su consulta privada atendía a enfermos de Covid-19; además, precisó que no estaba en los supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, esencialmente porque el acto reclamado no ponía en peligro la vida, ya que la vacunación no impide el contagio.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la suspensión del acto reclamado debe ser abordada de oficio y de plano, en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, cuando se reclama la omisión de las autoridades responsables de vacunar contra el virus SARS-CoV-2 a médicos del sector privado y que se encuentran dentro de la primera línea de contacto con pacientes infectados del virus en cuestión o médicos cirujanos que prestan de manera cotidiana la atención médica necesaria a dichos pacientes, y debe ser concedida la medida cautelar, para que la autoridad encargada aplique, ya sea la primera dosis, alguna dosis posterior, uno de los refuerzos o, incluso, en caso de autorizarse, una vacuna contra las diferentes variantes del virus que han surgido, en las mismas condiciones y tiempo que al personal del sector público de salud.

Justificación: La omisión de vacunar contra el virus SARS-CoV-2 a médicos del sector privado, ya sea que estén en la primera línea de atención a pacientes de Covid-19, o bien, que presten atención médica cotidiana a estos pacientes en las mismas condiciones y tiempos que las establecidas para sus iguales que laboran en el sector público, cumple con los supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, porque importa peligro de contagio y, en consecuencia, peligro de pérdida de la vida por la prolongada exposición directa a altas cargas virales, a pesar del equipo de protección que puedan tener; incluso, fueron considerados parte de un grupo desproporcional-



mente vulnerable por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Declaración 1/2020. Además, la omisión de vacunarlos constituye un acto violatorio de la dignidad humana, por ser discriminatorio sin justificación, respecto de sus pares que laboran en el sector público, y se orilla a los médicos a prestar sus servicios sin la protección inmunológica necesaria para disminuir las posibilidades de contagio o evitar desarrollar formas graves de la enfermedad, lo que importa peligro de pérdida de la vida. Lo anterior, no sólo afecta el ámbito personal de los médicos, sino trasciende al interés general de la sociedad por ser indispensables para hacer frente a esta pandemia y, por ende, para que el Estado esté en posibilidad de garantizar el derecho a la salud y la vida de la población, por lo cual debe priorizarse la vacunación de los médicos, sin importar si pertenecen al sector público o privado de salud, ya que todos ellos forman parte del Sistema Nacional de Salud, en términos de la Ley General de Salud. No se soslaya que la ejecución de la medida cautelar dejará sin materia el juicio de amparo, sin embargo, esto no constituye obstáculo para su otorgamiento ya que, de otra forma, el juicio de amparo dejaría de ser un recurso judicial efectivo, en contravención al artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2a./J. 29/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 152/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 25 de mayo de 2022. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa; el Ministro Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Liliana Hernández Paniagua.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al resolver la queja 52/2021, y el diverso sustentado por el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 44/2021.

Tesis de jurisprudencia 29/2022 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de junio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de agosto de 2022. Se publicó en la página de internet https://www.scjn.gob.mx de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.